

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение

Высшего профессионального образования

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Э. В. Алехин

**«ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
СЕКТОРА»**

Учебное пособие

ПЕНЗА 2010

Содержание

1. Введение	3
2. Тема 1. Теоретические основы общественных финансов.	7
3. Тема 2. Экономические функции государства.	37
4. Тема 3. Государственный и муниципальный сектор экономики.	57
5. Тема 4. Государственная финансовая политика России.	102
6. Тема 5: Финансирование и производство в общественном секторе.	123

Введение

Современная система управления общественными финансами является результатом длительного развития государственных институтов. Минувшее столетие, и особенно послевоенный период, характеризовались значительным расширением государственного сектора в странах с рыночной экономикой, который в своем росте опережал динамику частного рыночного сектора, что обуславливалось усложнением государственных функций, применением новых методов макро- и микроэкономического регулирования, направленных на компенсацию «провалов» рыночного механизма.

В настоящее время многие высокоразвитые страны используют новые формы бюджетного планирования, исполнения бюджета и оценки результатов управления общественными финансами, имеют современные системы бюджетного учета и финансовой отчетности, институты внешнего и внутреннего аудита, управления ликвидностью и государственным (муниципальным) долгом, широко применяют контрактные отношения и конкурсный отбор поставщиков общественных товаров и услуг. Внедрению лучшей практики и современных методов управления общественными финансами посвящено огромное число руководств, подготовленных национальными и международными организациями. Они исходят из того, что при всех отличиях между системами управления общественными финансами разных стран сохраняется значительное сходство между ними в постановке основополагающих задач управления и их решении. Это делает возможным сформулировать общие принципы, стандарты и методы лучшей практики управления, которые могут быть с успехом внедрены в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Данное учебное пособие посвящено общим вопросам теории общественного сектора и общественных финансов, эволюции, организации и

функционирования государственного сектора, принципам бюджетного устройства и современным тенденциям децентрализации налогово-бюджетных полномочий, а также основным методологическим источникам, способствующим распространению лучшей практики управления общественными финансами.

В первой теме представлен краткий обзор теоретических представлений об общественных финансах как части экономики общественного сектора, дана характеристика основных теорий, касающихся налогообложения, оказания общественных услуг, финансовых взаимоотношений между органами власти разных уровней. В нем рассматриваются следующие вопросы: В чем заключается специфика общественных благ? Почему государство выполняет задачу предоставления общественных товаров и услуг? Какие могут быть способы предоставления общественных товаров и услуг? Обязательно ли государство должно само производить общественные блага, или они могут производиться в частном секторе?

Ответы на эти вопросы во многом определяют масштабы государственного сектора, характер и механизмы управления общественными финансами. Так, привлечение к производству общественных товаров и услуг негосударственных предприятий способствует сокращению государственного сектора, развитию контрактных отношений и существенному изменению функций органов публичной власти, которым приходится приобретать несвойственные им навыки корпоративного управления.

Вторая тема начинается с определения государственных функций, анализа эволюции роли государства в рыночной экономике и особенностей государственных функций в условиях переходного периода. Поскольку важнейшим инструментом государственного воздействия на экономику является государственный бюджет, анализ затем смещается к вопросам, связанным с формированием и функционированием государственных бюджетов. Анализируются динамика государственных расходов в

послевоенный период, факторы, оказывающие влияние на рост бюджетных расходов, структура государственных бюджетов ведущих стран мира в сопоставлении с Россией.

Это подводит к важному вопросу определения границ государственного сектора и его подсекторов различных уровней власти. В учебнике анализируются рекомендации международных статистических систем по формированию государственного сектора на основе включения институциональных единиц, отвечающих определенным критериям. Эти рекомендации широко применяются во многих странах мира, которые адаптируют общие принципы международной статистики к особенностям национальной экономики и права. Оценка масштабов государственного сектора является предпосылкой организации управления общественными финансами и осуществления государственных функций. На этой основе, в частности, определяются финансовые возможности государства по предоставлению общественных товаров и услуг.

Анализ государственных функций, определение масштабов и границ государственного сектора, особенности общественных товаров и услуг и способы их предоставления, которые являются предметом исследований первого раздела, имеют большое значение для понимания механизмов управления общественными финансами. Государство обеспечивает нормативное правовое регулирование экономики, предоставляет общественные блага, осуществляет перераспределение доходов между индивидами, оказывает стабилизационное воздействие на экономику и финансовую систему, способствует экономическому росту. Реализация этих функций осуществляется прежде всего на основе формулирования государственной политики и управления общественными финансами. Цели государственной политики определяют выбор необходимых для реализации функций форм и методов регулирования, налогово-бюджетных инструментов и технологий. Так, постановка долгосрочных задач, как правило, требует

применения методов многолетнего бюджетного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, особых методов управления долгом и т. д.

При этом управление общественными финансами практически в любой стране осуществляется на основе распределения налогово-бюджетных полномочий и взаимодействия различных уровней власти. В свою очередь, характер бюджетного устройства и межбюджетных отношений во многом определяют эффективность реализации государственных функций. Поиск оптимального соотношения между централизованным и децентрализованным управлением — одна из центральных задач в любой национальной системе управления общественными финансами.

Тема 1. Теоретические основы общественных финансов.

- 1.1. Развитие теоретических представлений об экономике общественного сектора
- 1.2. Теория общественных благ
- 1.3. Теория общественного выбора
- 1.4. Теория бюджетного федерализма

1.1. Теория общественных финансов (англ. *public finance*) является составной частью более емкой дисциплины — экономики общественного (публичного) сектора (англ. *public sector economics*). В то время как предметом общественных финансов традиционно были налоговые доходы бюджета, теория экономики общественного сектора носит более общий характер и помимо теории налогообложения включает теорию общественных (бюджетных) расходов и теоретические основы межбюджетных отношений (распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней). В разделе рассматривается эволюция теоретических представлений в рамках экономики общественного сектора в целом и по ее важнейшим составляющим¹.

1.1.1. Развитие теоретических представлений об экономике общественного сектора

Теория экономики общественного сектора берет свое начало в трудах древнегреческих мыслителей Платона и Аристотеля.

В своей работе «Государство» Платон описывает «идеальное государство», в котором наибольшую ценность представляет идея

общественного блага, а порядки основаны на справедливости, которая обеспечивает благосостояние (счастье) человеку и обществу в целом. В своих рассуждениях о размере государства Платон высказывал взгляды, похожие на концепцию Т. Р. Мальтуса. Платон считал, что государство появляется для удовлетворения потребностей людей. При увеличении количества людей в государстве уровень потребления каждого из них увеличивается. Но если люди не ограничивают свое потребление этим уровнем и предъявляют спрос на различные предметы роскоши, то государство начинает расти и это постепенно приводит к дефициту некоторых общественно важных ресурсов.

На основе богатого исторического материала о греческих городах-государствах Аристотель создал отличную от Платона теорию государства (труд «Политика»). Будучи выразителем полисной идеологии, Аристотель был противником больших государственных образований, выделяя три «хорошие» и три «дурные» формы управления государством. «Хорошими» он считал формы, при которых исключена возможность корыстного использования власти, а сама власть служит всему обществу; это — монархия, аристократия и «полития» (власть среднего класса), основанная на смешении олигархии и демократии. Напротив, «дурными» формами Аристотель считал тиранию, чистую олигархию и крайнюю демократию.

Основополагающее для экономики общественного сектора понятие «общественных благ» фактически было введено в середине XVIII в. Д. Юмом, который указывал на существование таких видов услуг, производство которых не приносит прибыли индивидуумам, однако при коллективном производстве может быть полезно для общества в целом. А. Смит несколько позже отмечал необходимость предоставления монархом (по сути, государством) некоторых благ (содержание судов, оборона, полиция, образование бедных слоев населения), прибыль от реализации которых в частном секторе не покрывает издержек, связанных с их производством. Наиболее близки к современным представлениям об общественных благах

оказались труды Дж. Милля, который показал, что при определенных условиях индивидуальные предпочтения могут быть удовлетворены только с помощью коллективных действий. Дж. Миллю принадлежит авторство хрестоматийного примера с морским маяком, иллюстрирующего свойства публичного блага — невозможность не потреблять услугу, а также невозможность взимать плату с индивидуумов — потребителей услуги.

Эволюция экономической теории долгое время сдерживалось недостаточным объемом знаний в области микроэкономических процессов. Развитие в конце XIX в. предложенной Л. Вальрасом в рамках маржиналистской экономической школы теории общего равновесия стало импульсом к развитию экономики общественного сектора.

Результаты трудов Вальраса оказали влияние на исследования А. Маршалла, который применительно к общественным финансам разработал теории налогового сдвига и распределения налогового бремени. Маршалл использовал теорию налогового сдвига в контексте частичного равновесия для иллюстрации принципов теории цен. По мере того как микроэкономика в качестве теории ценообразования развивала все более сложную технику анализа, усложнялся и анализ распределения налогового бремени, который стал проводиться на основе теории общего равновесия.

В дополнение к маршаллианской позитивной теории распределения налогового бремени период до 1950-х гг. также характеризуется наличием нормативной теории налогообложения, базирующейся на утилитаристском подходе А. Пигу к вопросу о том, как налоговое бремя должно распределяться между индивидамиⁱⁱ. Традиции Маршалла—Пигу в области общественного сектора экономики доминировали в англо-американском академическом мире вплоть до середины 1950-х гг. В то же время эти традиции упускали две важные стороны предмета: во-первых, почти не получила освещения теория общественных расходов, во-вторых, исследования игнорировали процесс коллективного принятия решений.

Параллельно с англосаксонской традицией в Италии и Швеции сформировались иные подходы к анализу общественных финансов. Начиная с 1880-х гг. Виксель, Де Вити Де Марко, Маццола, Пантелеони и Парето исследовали общественный сектор в контексте обмена. В отличие от англосаксонской школы того времени, которая фокусировалась на определении роли государства, итальянская школа общественных финансов сделала общественные расходы и налоги предметом, достойным отдельного обсуждения и анализа. В работах представителей шведской школы — К. Викселя и Э. Линдаля — налогообложение и общественные расходы впервые стали рассматриваться в качестве интегрированной системы, т. е. были заложены теоретически представления о бюджете.

Работы Вихселя заслуживают особого внимания, так как его исследования впоследствии привели к появлению современной теории общественного выбора. Виксель не только рассматривал налоги совместно с расходами, но также трактовал принятие решений в общественном секторе как политический и коллективный выбор индивидов. Э. Линдаль обобщил работы Вихселя с помощью более детального анализа взаимосвязи между стандартными нормами эффективности и политическими институтами.

Исследования шведских экономистов легли в основу теории общественного выбора, прочно связанной с именем американского экономиста Дж. Бьюкенена. Школа общественного выбора распространила на общественный сектор экономическую парадигму, согласно которой индивиды — эгоистические и рациональные максимизаторы полезности. Особый интерес для нее представляет поведение основных агентов процесса принятия политических решений. Взаимодействие избирателей, политиков и бюрократов приносит конечный результат в виде уровня и структуры общественных расходов и налогов. Именно теория общественного выбора сделала экономику общественного сектора самостоятельным разделом экономической теории.

Отход от традиции Маршалла—Пигу в области общественных финансов не был мгновенным. По сути, до середины XX в. происходил идейно-концептуальный обмен между континентальной и англосаксонской школами экономической мысли. Это во многом стало возможным благодаря серии работ ряда американских и английских экономистов.

Первым, кто представил экономику общественного сектора как теорию добровольного обмена, был Р. Масгрейв. За его работой последовало исследование Х. Боуэна о теории спроса на общественные блага и голосованияⁱⁱⁱ. В 1949 г. Дж. Бьюкенен выступил с критикой нормативного анализа Пигу, задействовав идеи Викселя.

В 1950–1960-е гг. происходили изменения и в рамках неоклассической традиции. П. Самуэльсон заложил основы теории спроса на общественные блага. Идеи Боуэна по проблеме голосования были обобщены Д. Блэком. К. Эрроу в 1950 г. исследовал проблемы логики коллективного выбора и функции общественного благосостояния.

Коллективный выбор, правила принятия решений и процедуры голосования были сведены в теорию общественного выбора Дж. Бьюкененом и Г. Таллоком. Микроэкономический анализ поведения политических партий был представлен Э. Даунсом. В конце 1960–1970-х гг. У. Нисканен развивает экономическую теорию поведения бюрократии^{iv}. В 1970–1980-х гг. Дж. Стиглиц применяет теорию рынков с асимметричной информацией к анализу общественного сектора.

Фундаментальные работы Ч. Тибу, Р. Масгрейва и У. Оутса легли в основу теории бюджетного федерализма, которая к началу 1970-х гг. сформировалась в качестве самостоятельного направления теории экономики общественного сектора. В то же время работы классиков бюджетного федерализма опирались на «статичные» модели, не учитывающие многообразие историко-экономических условий и традиций различных стран. Начиная со второй половины 1990-х гг. они были дополнены концепцией

«федерализма, сохраняющего рынок», в рамках которой было предложено различать типы децентрализации бюджетных систем, по-разному влияющие на условия экономического развития в долгосрочной перспективе.

Преобладающей современной тенденцией является более детальный анализ отношений между общественным сектором и политическими институтами. При этом фокус исследований сместился от нормативного анализа к изучению реально существующих правил и соглашений, которые используются при размещении и перераспределении ресурсов общественного сектора.

1.2. Новый подход к изучению общественных финансов был предложен английским экономистом А. Пигу в 1920-х гг. В его основе лежало понятие экстерналий (внешний эффектов), на основе которого автор разделил частные и общественные блага. *Внешними эффектами* (англ. *externalities*) называют прямые, не опосредованные рынком воздействия одного экономического агента на результаты деятельности другого. Эти воздействия могут быть благоприятными, в этом случае их называют положительными внешними эффектами, или внешними выгодами, и неблагоприятными, тогда их называют отрицательными внешними эффектами, или внешними затратами.

В качестве способа решения проблемы внешних эффектов А. Пигу видел налогообложение, в частности введение налога на каждую единицу общественного блага, генерирующего отрицательные внешние эффекты. Налог такого типа получил название *налога Пигу*. Ставка налога Пигу устанавливается в сумме, равной внешним затратам при общественно оптимальном объеме выпуска.

Дискуссия перешла на новый содержательный уровень с развитием понятия предельной полезности, заложившей основы новой теории стоимости. Основным аргументом этой теории, разработанной в трудах итальянских экономистов Сакса и Мацоллы, стало предположение о том, что

по аналогии с частными благами общественные блага предоставляются для удовлетворения спроса на них со стороны индивидуумов. Предоставление услуг посредством общественного сектора может, таким образом, анализироваться аналогично механизму добровольного рыночного обмена, при котором потребители услуг (общественных благ) оплачивают их потребление (налоговые платежи).

Однако шведские экономисты К. Виксель и позднее Э. Лидаль опровергли данную теорию, показав, что уровень потребления общественного блага индивидуумом слабо зависит от его личного вклада (оплаты) в производство блага. У потребителей общественных благ наличествуют стимулы потреблять публичные блага, а финансовое бремя их производства переносить на других пользователей. Данное явление получило название — *«эффекта безбилетника»*.

Спрос на общественные блага дифференцирован, однако объем чистого общественного блага, предоставляемого потребителям, не может изменяться от потребителя к потребителю. В связи с этим дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую благо в равном количестве предоставляется разным потребителям. Индивидуальному потребителю нет надобности полностью оплачивать стоимость, связанную с предоставлением блага всему обществу, достаточно внести некоторый вклад, соответствующий персональной готовности платить. Причем оптимум достигается в том случае, если сумма определенных таким образом вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые необходимы для получения единицы общественного блага. Цены общественного блага для различных индивидуумов, отражающие дифференциацию предельных норм замещения, могут служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигается, называется *равновесием Линдаля*, а сами цены — *ценами Линдаля*.

В 1950-х гг. в области общественных финансов основополагающей стала теория общественных благ, разработанная нобелевским лауреатом П. Самуэльсоном. Именно ему принадлежит классическое определение общественного блага, как блага, обладающего следующими свойствами:

- неделимость (несоперничество) — предоставление общественного блага одному потребителю позволяет неограниченно увеличить количество реципиентов без изменения стоимости и качества блага;
- неисключаемость — потребитель не может быть исключен из числа реципиентов общественного блага (например, за неуплату пользования услугой);
- невозможность не потреблять — если общественное благо предоставляется, то им пользуются все члены общества без исключения, вне зависимости от желания потреблять.

В своих трудах Самуэльсон также предпринял попытку определить оптимальное распределение ресурсов при наличии как частных, так и общественных благ. Применительно к общественным финансам автор предложил так называемое *уравнение Самуэльсона*, показывающее, что сумма предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении равна норме замещения общественного блага на частное в производстве.

Р. Масгрейв ввел понятие *мериторных благ* (*merit goods*) — публичных благ, имеющих выраженный внешний эффект. Внешний эффект может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления. К такого рода благам часто относят здравоохранение и образование.

Особенности общественных и частных благ представлены в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Сравнительные характеристики общественных и частных благ

Признаки	Общественные блага	Частные блага
----------	--------------------	---------------

Признаки	Общественные блага	Частные блага
Исключаемость потребителя	Трудно	Легко
Совместность потребления	Высокая (невывчитаемость)	Низкая (вывчитаемость)
Внешние эффекты, эффект бесплатного потребления	Сильные	Слабые
Возможность их контроля частным образом	Слабая (государственная власть замыкает на себя позитивные и негативные последствия)	Сильная
Соперничество в потреблении	Нет	Есть
Делимость на части	Трудно	Легко
Определение потребности, измерение качества и количества	Относительно затруднено	Относительно не затруднено
Индивидуальный выбор в отношении потребления, вида и качества благ	Обычно отсутствует	Обычно присутствует
Связь оплаты со спросом и потреблением	Нет	Есть
«Безбилетник»	Есть	Нет
Решения	Государство	Рынок

Общественные товар или услуга, для которых характерны четко выраженные несоперничество в потреблении и неисключаемость потребителей, называются чистым общественным благом. Примерами чистых общественных благ являются услуги по обеспечению обороны и безопасности, охране окружающей среды, выгодами от которых пользуется население страны в целом.

Для чистых общественных благ также характерна совместность потребления, их полезное действие направлено на удовлетворение потребностей групп населения и не разлагается на индивидуальные услуги. Производство чистых общественных благ, в отличие от частных, не подвержено рыночному контролю. Вследствие отсутствия связи оплаты со спросом и потреблением, спрос на чистые общественные блага трудно

поддается оценке, не всегда возможно непосредственное измерение качества и количества предоставляемых благ.

Неисключаемость потребителей при пользовании общественным благом приводит к возникновению проблемы «безбилетника». Она связана с тем, что индивид, максимизируя свою функцию полезности, стремится снизить свои затраты на производство общественного блага. Он понимает, что сможет воспользоваться благом, даже если переложит затраты на его производство на других потребителей. Если таким образом действует все общество, то благо не будет произведено вообще. Решение проблемы «безбилетника» заключается в том, чтобы государство, используя свои бюджетные ресурсы и силу принуждения, взяло на себя обязанности участвовать в предоставлении общественных благ, которые должны быть произведены.

Если свойства неисключаемости и несоперничества выражены в умеренной степени, общественные товар или услуга называются смешанным общественным благом. К этой категории относится большинство производимых общественных товаров и услуг (например, услуги здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры и отдыха). Смешанные общественные блага — это частные блага, предоставляемые органами публичной власти. Государство берет на себя обязанность участвовать в предоставлении этих благ, поскольку рыночные производители по той или иной причине относят их к недостаточно прибыльному бизнесу, и без участия государства объем их производства будет явно недостаточным. Одна из главных особенностей смешанных общественных благ — *значительные внешние эффекты*, т. е. они приносят пользу не только тому индивиду, который непосредственно потребляет данное благо, но и более широкой совокупности людей. Потребление общественных благ может осуществляться совместно (например, театр, библиотека, автомобильная дорога) или индивидуально (например, продукты питания, одежда, общественный транспорт).

Если чистые общественные блага предоставляются бесплатно (оплатой служат налоги и отсутствует непосредственная связь между оплатой и предоставлением блага), то применительно к смешанным благам со значительными внешними эффектами граница между бюджетными и платными услугами гораздо более подвижна (например, высшее образование может быть как платной, так и бесплатной услугой). В то же время экономически целесообразно, чтобы смешанные блага, которые не имеют значительных внешних эффектов и потребляются локально, полностью оплачивались их потребителями. Различия между двумя типами общественных благ проявляются и в том, что бюджетные услуги, относящиеся к смешанным общественным благам, могут измеряться в расчете на одного пользователя, тогда как бюджетные услуги, являющиеся чистыми общественными благами, измерить подобным образом невозможно. Это различие существенно влияет на использование показателей бюджетных услуг в организации бюджетного процесса.

Одной из важных функций общественных финансов является перераспределение ресурсов. Выполнение этой функции связано с решением вопроса об оптимальности — эффективного распределения ресурсов при заданных ограничениях, связанных с общественными представлениями о справедливости.

Базовым критерием эффективности в теории общественных финансов принято считать предложенный итальянским экономистом В. Парето критерий (*критерий Парето*) — улучшение (повышение эффективности) имеет место в тех случаях, когда переход от одной аллокации к другой, во-первых, влечет за собой позитивное изменение значения функции полезности хотя бы одного индивида и, во-вторых, не вызывает негативных изменений значений функций полезности ни одного из прочих индивидов. Ухудшение (снижение эффективности) происходит, когда значения функций полезности

одного или нескольких индивидов понижаются, а для остальных индивидов эти значения остаются неизменными.

Однако по критерию Парето можно сравнивать эффективность лишь таких мероприятий, которые инварианты с точки зрения распределения и различаются лишь в отношении размещения ресурсов. В связи с этим в 1939 г. британскими экономистами Н. Калдором и Дж. Хиксом был предложен *принцип компенсации* (*критерий Калдора—Хикса*) — критерий, согласно которому переход от одного состояния экономической системы к другому увеличивает общее благосостояние (экономическую эффективность), если те члены общества, которые выигрывают при этом переходе, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается. Этот критерий позволяет разграничивать изменения в уровне экономической эффективности и процессы перераспределения. Практические последствия действий государства можно представить как совокупность этих двух компонентов. Фиксируя сдвиги в эффективности по Калдору—Хиксу, можно получить ответ на вопрос, выигрывает или проигрывает от изменений общество в целом, в то время как, фиксируя моменты перераспределения, выявлять, каким именно группам достается выигрыш.

С проблемой эффективности использования ресурсов связан так называемый *принцип «второго лучшего»*, предложенный в середине 1950-х гг. канадцем Р. Липси и австралийцем К. Ланкастером. Общая теория второго лучшего утверждает, что если одно из условий оптимума по Парето не может быть выполнено, ситуация второго лучшего оптимума достигается только через отклонение от всех прочих условий оптимума. В результате оптимальной политикой была провозглашена «поэтапная политика второго лучшего» (англ. *piecemeal second-best policy*). В соответствии с ней, государство постепенно определяет и вводит оптимальные отклонения от Парето-эффективности в тех секторах экономики, где она возможна, в случае, когда достижение Парето-эффективности невозможно хотя бы в каком-то

одном из секторов. Достигаемая в итоге ситуация оптимума может быть названа оптимумом второго лучшего, в связи с тем что она достигается при ограничении, которое, по определению, предотвращает достижение Парето-оптимума^v.

Система Парето достигла своего пика в 1930-х гг. в работах его последователей. Важными их результатами стали две фундаментальные *теоремы социального благополучия*, изначально предложенные Парето и Бароном: каждое конкурентное равновесие будет оптимальным по Парето (Первая теорема), и любое Парето-оптимальное распределение ресурсов может быть получено как конкурентное равновесие, при условии соответствующего перераспределения начальных ресурсов (Вторая теорема).

Спрос населения на общественные блага формируется путем вертикального суммирования функций индивидуального спроса (рис. 1.1). Пусть D_1 , D_2 , D_3 — кривые индивидуального спроса первого, второго и третьего потребителя, D — кривая совокупного спроса, Y — предельная выгода, получаемая потребителем (предельная готовность платить), Q — количество поставляемых благ. Пусть общественное благо производится в количестве Q^* , которое устанавливается в зависимости от предельных издержек производства блага. Индивидуальный потребитель не должен целиком оплачивать общественное благо, достаточно внести некоторый вклад, соответствующий его предельной выгоде. Для первого потребителя этот вклад составит P_1 , для второго — P_2 , а третий потребитель может рассчитывать на компенсацию в размере P_3 , так как для него предельная выгода отрицательна.

Оптимальный по Парето уровень производства общественных товаров достигается тогда и только тогда, когда сумма определенных таким образом вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые нужны для производства единицы общественного блага:

$$MRT = \sum_i MRS_i,$$

где

MRT — предельная норма трансформации общественного блага в частное (подразумевается, что существуют два вида благ — общественные и частные), определяемая производственной функцией;

MRS_i — предельная норма замещения общественного блага частным для i -го потребителя.

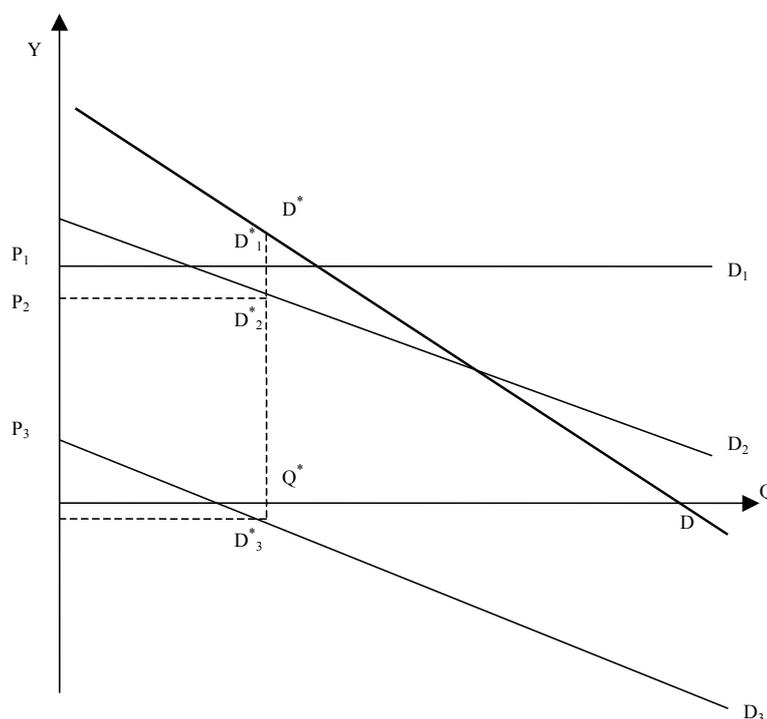


Рис. 1.1. Спрос на общественные блага

Вклады в финансирование общественного блага, соответствующие индивидуальным уровням предельной выгоды (предельных норм замещения), в идеальных условиях могли бы служить ориентиром при распределении налогового бремени. Однако выявление индивидуальной предельной полезности блага на практике трудноосуществимо, что приводит к трудности оценки спроса на общественные товары и услуги.

На практике эта проблема неизбежно носит политический характер. Принятие решений о предоставлении общественных благ подвержено значительному влиянию политических сил, бюрократии и других лоббистских интересов. Окончательную оценку адекватности выявления и удовлетворения спроса на услуги дают избиратели в ходе выборов. Поэтому можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих несколько объективизировать этот процесс.

В качестве подобных инструментов часто применяются *индикаторы спроса на общественные товары и услуги*, которые могут включать в себя две группы показателей:

- Показатели обеспеченности общественными товарами и услугами различных юрисдикций по сравнению с другими территориями. Применительно к региональному уровню обеспеченность может оцениваться по отношению к средней по стране, к близлежащим регионам, к регионам со сходным финансовым положением. Могут также использоваться методы математического моделирования, направленные на выявление расчетных значений расходов на конкретные бюджетные услуги в зависимости от специфических особенностей региона (доход, демографические показатели, географические и т. д.).
- Демографические характеристики (в том числе прогнозные), оказывающие влияние на потребность населения в общественных товарах и услугах в средне- и долгосрочной перспективе.

Сами по себе данные показатели не дают ответа на вопрос об оптимальной структуре предоставления общественных товаров и услуг. Однако индикаторы позволяют нарисовать некоторую объективную картину потребности в общественных товарах и услугах. Решение о том, является ли текущий уровень предоставления общественных благ достаточным или нет, определяется политическими приоритетами.

1.3. Важной вехой в развитии экономики общественного сектора стало изучение процессов принятия коллективных решений. Анализ нерыночных процессов выявления и согласования предпочтений с помощью политических институтов является предметом *теории общественного выбора*. Данная теория связана с трудами лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Бьюкеннена, который показал возможность использования инструментария неоклассической экономической теории для изучения политических процессов^{vi}. Большой вклад в разработку данной теории внесли также ученые-экономисты Г. Таллок, М. Олсон, Д. Мюллер, Р. Толлисон, У. Несканен, Ф. Хайек и др. Теория общественного выбора является базовой концепцией современной экономики общественного сектора.

Ключевым элементом теории общественного выбора является ряд предположений. Во-первых, целью деятельности экономических агентов декларируется максимизация их функций полезности. Вне зависимости от различий в индивидуальных функциях полезности, моральных нормах и других индивидуальных характеристиках, предполагается, что экономические агенты (в данном случае — избиратели, политики, бюрократы) рационально реагируют на складывающиеся ограничения.

Во-вторых, политический процесс трактуется как процесс обмена. Другими словами, политический рынок рассматривается по аналогии с товарным рынком. Государство — это сфера конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за место на иерархической лестнице. Однако государство — это рынок особого рода. Его участники имеют определенные права: избиратели могут выбирать представителей в органы власти, депутаты — принимать законы, чиновники — следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивидуумы, обменивающиеся голосами и предвыборными обещаниями^{vii}.

Объектом анализа данной теории является общественный выбор в условиях как прямой, так и представительной демократии. Поэтому основными сферами ее анализа считаются избирательный процесс, деятельность депутатов, экономика бюрократии и политика государственного регулирования экономики. По аналогии с рынком совершенной конкуренции представители теории общественного выбора начинают свой анализ с прямой демократии, переходя затем к представительной демократии как ограничивающему фактору.

В рамках теории прямой демократии шотландский экономист Д. Блэк разработал модель так называемого *медианного избирателя*, согласно которой принятие решений осуществляется в соответствии с интересами избирателя-центриста (избирателя, занимающего место в середине шкалы интересов данного общества). При этом решение вопросов в пользу избирателя-центриста имеет свои плюсы и минусы. Оно, с одной стороны, удерживает сообщество от принятия односторонних решений, от крайностей, с другой — далеко не всегда гарантирует принятие оптимального решения, так как даже в условиях прямой демократии, когда решения принимаются большинством голосов, возможен выбор в пользу экономически неэффективного результата (например, недопроизводства или перепроизводства общественных благ). Дело в том, что такой механизм голосования не позволяет учесть совокупность выгод отдельного индивида.

Представители теории общественного выбора показали, что нельзя полностью полагаться на результаты голосования, поскольку они в немалой степени зависят от конкретного *регламента принятия решений*. Это означает, что в обществе (выборном органе) отсутствует рациональный подход, нарушается принцип транзитивности предпочтений. Подобная ситуация получила название *парадокса голосования* — противоречие, вытекающее вследствие того, что голосование на основе принципа большинства не обеспечивает выявления действительных предпочтений общества

относительно экономических благ. Более детально эта проблема была изучена в работах американского экономиста К. Эрроу (*теорема о невозможности Эрроу*).

Важнейшим направлением теории общественного выбора является экономика бюрократии. Согласно данной теории бюрократия — система организаций, которая не производит экономических благ, имеющих ценностную оценку, и извлекает часть доходов из источников, не связанных с продажей результатов своей деятельности. В силу своего положения бюрократия не связана непосредственно с интересами избирателей, она обслуживает прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Поэтому чиновники нередко напрямую связаны с группами, отстаивающими особые интересы в парламенте. Обычной реакцией на неудачи принятых ранее программ является увеличение ассигнований и рост штатов сотрудников. Все это способствует разбуханию государственного аппарата — людей, занятых *поиском политической ренты* или, другими словами, стремлением получить экономическую ренту с помощью политического процесса.

В связи с этим представители теории выступают за ограничение экономических функций государства. Невмешательство государства в экономику обосновывается наличием *«провалов государства»* (англ. *government failures*) — которые возникают при неспособности государства обеспечить эффективность размещения ресурсов и соответствие политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости.

Благодаря исследованию поведения бюрократов в дополнение к поведению избирателей школа общественного выбора существенно расширила понимание процесса принятия решений в общественном секторе. Публичный сектор стал рассматриваться не только со стороны спроса на его услуги, но и со стороны предложения им своих услуг.

1.4. На практике общественный сектор большинства стран представляет собой структуру с несколькими уровнями управления. Объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного (фискального) федерализма*. Федерализм в данном случае подразумевает наличие как минимум одного обособленного бюджетного уровня на субнациональном уровне.

Теория бюджетного федерализма основана на так называемой *теореме децентрализации*, сформулированной американским экономистом У. Оутсом. Для *локальных общественных благ*, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения и для которых издержки производства любого уровня выпуска властями каждого административно-территориального образования одинаковы и равны издержкам центрального правительства, всегда более эффективно, или по крайней мере не менее эффективно, их обеспечение на местном уровне. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ.

Иными словами, уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд бюджетных услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели. Тем самым достигается Парето-эффективный уровень производства, который не могут обеспечить центральные органы власти, если соблюдаются следующие условия: 1) издержки предоставления общественных услуг одинаковые для центральных и субнациональных уровней власти, т. е. отсутствует экономия

на масштабе; 2) произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потреблены населением этой юрисдикции, т. е. отсутствуют внешние эффекты; 3) предпочтения населения местных сообществ сильно различаются между собой (учет местных потребностей может приводить к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

В модели Оутса остается, тем не менее, неясным вопрос о причинах распределения экономических агентов между территориями таким образом, что их предпочтения будут схожи в одном административно-территориальном образовании, но различны между территориями. Гипотеза, объясняющая это явление, была предложена еще в 1956 г. американским экономистом Ч. Тибу. *Гипотеза Тибу* («голосование ногами») заключается в том, что экономические агенты выбирают административно-территориальную единицу, в которой им будет обеспечен уровень локального общественного блага и уровень налогового бремени, в наибольшей степени соответствующий их предпочтениям.

Однако на практике существует несколько факторов, ограничивающих описанную Тибу фискальную миграцию. Во-первых, смена места жительства связана с издержками. Во-вторых, внешние эффекты могут привести к тому, что издержки перемещения не всегда полностью ложатся на экономических агентов, меняющих место жительства (например, иммиграция значительного количества населения может вести к издержкам, которые несут местные жители). В-третьих, в реальности практически не встречается идеальных локальных благ. Другими словами, локализация выгод от общественного блага не бывает абсолютной. В-четвертых, практически невозможно привести административно-территориальное деление в соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных публичных благ.

Дополнительной предпосылкой эффективности бюджетного федерализма является предположение Бреннана и Бьюкенена, согласно которому конкуренция между различными уровнями власти (вертикальное разделение властей), а также между юрисдикциями одного уровня власти создает институциональные ограничения на чрезмерное вмешательство государства в частный сектор экономики. Существует также ряд исследований, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни.

Помимо очевидных преимуществ фискальная децентрализация связана также и с рядом негативных последствий:

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);
- межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод — разницы между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей; такая дифференциация приводит к нарушению принципа территориальной справедливости, предполагающего наличие равного доступа индивидов и фирм к общественным благам вне зависимости от их географического положения;
- для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий (проявлением экстерналий такого рода является недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени и т. д.).

Таким образом, суть бюджетного (или в более широком смысле — экономического) федерализма заключается в том, что принимаемые на каждом уровне власти и каждой юрисдикции (независимо от характера формирования органов власти — выборные или назначенные вышестоящими органами власти) решения об оказании общественных услуг должны отражать предпочтения населения соответствующей территории. Это не умаляет значимости конституционного закрепления системы разделения властей, поскольку это может оказывать реальное влияние на процесс принятия решений на всех уровнях власти (полноценные выборные органы лучше несут ответственность за принимаемые решения). Но для бюджетного федерализма это важно только в той мере, в какой утвержденная конституцией структура власти оказывает влияние на процессы децентрализации управления общественными финансами, на способность производства местных общественных благ к реагированию на изменение потребностей местного сообщества.

В таком контексте бюджетный федерализм как принцип управления общественными финансами предполагает:

- 1) как минимум, два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;
- 2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен;
- 3) имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономии каждого уровня правления в своей собственной сфере.

Под эти признаки подпадает почти любое государство с минимальной демократией. Поэтому страны, независимо от государственного устройства, имеют в той или иной степени децентрализованную систему управления общественными финансами и различаются между собой по степени

децентрализации. В указанных выше теоретических работах основное внимание уделялось проблеме централизованного и децентрализованного производства общественных благ, принципам, в соответствии с которыми расходные полномочия и доходные источники должны передаваться властям субнационального уровня для достижения максимума функции общественного благосостояния, т. е. определению оптимальной структуры разграничения налогово-бюджетных полномочий между разными уровнями власти.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики внешним факторам в классических работах делается вывод, что такие функции, как стабилизационная (антициклическая экономическая политика) и перераспределительная (борьба с бедностью) в большей мере подходят для центрального уровня власти и должны проводиться централизованно. В то же время аллокационная функция, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а также организацией производства этих благ, может выполняться как централизованно, так и децентрализованно.

Применительно к развивающимся странам теория бюджетного федерализма зачастую оказывалась менее убедительной. Примерно до середины 1990-х гг. экономисты придерживались мнения, что для развивающихся стран важной является сильная, целенаправленная политика центрального правительства, субнациональным правительствам отводилась роль исполнителей стратегии центра. Более того, исследования показывают, что в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации, а также попыткам местных органов власти препятствовать реструктуризации экономики. Наряду с несомненными удачами, например в ускорении экономического роста, в ряде стран децентрализация приводила к

негативным последствиям (ослабление финансовой дисциплины, экологические проблемы, низкое качество социальных благ, предоставляемых на местном уровне).

Несмотря на то что большинство из разработанных в 1950–1970-е гг. теоретических положений сохраняют свое фундаментальное значение, в этих работах взаимоотношения между разными уровнями власти (бюджетов) представлялись в виде статичной модели, не учитывающей факторы (государственные и политические институты и традиции, уровень экономического развития, различия между формальными и неформальными правилами и т. д.), которые могут влиять на характер этих взаимоотношений. В них не ставилась задача выявить и описать типы страновых моделей бюджетного федерализма, ответить на вопросы, с чем связано такое разнообразие форм межбюджетных отношений в странах и как влияет характер межбюджетных отношений на экономический рост страны в долгосрочной перспективе.

Во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынок», которая, обобщая международный опыт и принимая во внимание складывающиеся в различных странах конкретные историко-экономические условия, доказывает, что децентрализация бюджетной системы, отвечающая определенным критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста.

Сторонники этой концепции исходят из того, что бюджетное или, в более широком смысле, государственное устройство, способствующее экономическому развитию, должно удовлетворять следующим условиям:

- 1) наличие как минимум двухуровневой иерархической системы органов власти с четко разграниченными полномочиями;

- 2) субфедеральные власти должны быть наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе и в законодательной сфере;
- 3) федеральное правительство должно обеспечивать свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями;
- 4) наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное использование разделения доходов;
- 5) наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит устойчивый и долгосрочный характер.

Последователи этой концепции обращают особое внимание на важность создания институциональных условий для эффективной децентрализации. Она не сводится к территориальной децентрализации и формированию субнационального уровня в качестве агентов центрального правительства по осуществлению делегированных полномочий. Напротив, развитие федерального (национального) законодательства должно обеспечить формирование на субнациональном уровне полноценных выборных органов власти, располагающих собственными налоговыми и бюджетными полномочиями и несущих ответственность за принимаемые решения, прежде всего перед избирателями, а не перед вышестоящими уровнями власти. Это должно позволить установить тесную связь между предпочтениями населения региона, района или поселения и решениями соответствующих органов власти и максимально использовать выгоды децентрализации. Усиление налоговых полномочий субнациональных властей одновременно означает определенное ограничение возможности федерального правительства в области налогообложения, прежде всего частного сектора. В то же время конкуренция между регионами в контексте торговли и мобильности факторов производства должна дисциплинировать

субнациональные органы государственной власти, заставляя их проводить политику, способствующую предпринимательской деятельности и инвестициям. Результатом становится ускорение экономического роста и стабилизация бюджетной системы.

Это доказывают как межстрановые эмпирические исследования, так и историко-экономический анализ условий экономического развития конкретных стран, в которых приблизительно соблюдались эти условия (Голландская республика в XVI–XVII в., Англия в XVIII–XIX в., США в XX в.). В то же время страны, чей опыт был, скорее, негативным, например Индия, Мексика, Аргентина, Бразилия, могут рассматриваться как примеры того, что результатом нарушения тех или иных условий существования «федерализма, сохраняющего рынок» становится рецессия и бюджетно-финансовый кризис. Ряд исследований на примере России демонстрирует, что характерная для 1990-х гг. нерациональная система фискальных отношений различных уровней власти могла препятствовать созданию положительных стимулов для региональных и местных властей проводить рациональную бюджетную политику и способствовать развитию благоприятного инвестиционного климата.

При этом, как показывают многочисленные исследования, важна не только степень централизации/децентрализации доходов (расходов), но и создание стимулов для субнациональных властей к эффективному и ответственному управлению общественными финансами. Во многих работах отмечается, что «непоследовательная» бюджетная децентрализация несет в себе риски безответственного поведения субнациональных властей^{viii}. Это связано с тем, что органы власти национального уровня, как правило, склонны к созданию мягких бюджетных ограничений для субнациональных уровней власти, формирующих ожидание дополнительного, не предусмотренного ранее финансирования. Мягким бюджетным ограничениям можно противопоставить ситуацию жестких бюджетных

ограничений, при которой ответственность за принятие фискальных решений в максимально возможной степени ложится на органы власти, принимающие такие решения.

Таким образом, эффективность управления общественными финансами в условиях фискальной децентрализации требует поиска оптимального соотношения между предоставлением субнациональным властям максимальной налоговой и бюджетной автономии и установлением контроля над принимаемыми на этих уровнях бюджетными решениями. Как правило, вследствие соображений политической и экономической эффективности, полный контроль над решениями субнациональных властей является нецелесообразным (и фактически означает отказ от фискальной децентрализации), поэтому меры бюджетной политики должны сводиться к созданию таких институциональных условий, которые предотвращали бы негативные последствия нерационального фискального поведения не только для жителей конкретного региона, но и для всей системы стимулов в целом.

Опыт проведения экономических реформ в России свидетельствует, что политико-экономические ограничения не позволяют в необходимой степени ужесточить условия осуществления межбюджетных отношений, сводящие к минимуму стимулы для нерационального поведения субнациональных властей. Это приводит к усилению рисков потери контроля за общественными финансами, ухудшению сбора федеральных налогов, снижению эффективности исполнения бюджета на местном уровне, повышению инфляции и коррупции. Поэтому федеральному правительству, скорее всего, необходимо будет играть значительную роль в налогово-бюджетной сфере. Задача заключается в построении эффективно функционирующей системы бюджетных отношений в рамках федерации, которая не только обеспечит ведущую роль федерального правительства, но и дает возможность использовать некоторые преимущества «федерализма, поддерживающего рынок», способствуя созданию стимулов для проведения

ответственной и ориентированной на реформы политики органами власти нижестоящих уровней. Для этого необходимы прежде всего более широкая налогово-бюджетная автономия и повышение ответственности региональных и местных органов, а также активизация усилий с целью устранения препятствий торговле и перемещения факторов производства между регионами.

Эти общие выводы были положены в основу принятой в 2001 г. и к настоящему времени в основном реализованной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.^{ix}

Вопросы для повторения:

1. Какие три «хорошие» и три «дурные» формы управления государствами выделял Аристотель?
2. Чем характеризуются чистые общественные блага?
3. Что скрывает под собой модель медианного избирателя?
4. Что такое бюрократия, согласно теории общественного выбора?
5. Чем определяется эффективность бюджетного федерализма?
6. К каким негативным последствиям приводит фискальная децентрализация?

Литература:

1. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. Проблема мягких бюджетных ограничений. М.: ИЭПП, 2006

2. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
3. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993.
- 4.. Лавров А. М. Бюджетная реформа в России. от управления затратами к управлению результатами. М., 2005.

Тестовые контрольные задания:

1. Кто является автором работы «Государство»:

- | | |
|----------------|------------------|
| 1) Платон; | 3) Т.Р. Мальтус; |
| 2) Аристотель; | 4) А. Смит. |

2. Развитие теории общего равновесия происходило:

- | | |
|----------------------|------------------|
| 1) в середине XVIII; | 3) в начале XIX; |
| 2) в конце XVIII; | 4) в конце XIX. |

3. Система Парето достигла своего пика в:

- | | |
|-------------|-------------|
| 1) 1820 г.; | 3) 1945 г.; |
| 2) 1930 г.; | 4) 1890 г.; |

4. Важнейшим направлением теории общественного выбора является:

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 1) экономика бюрократии; | 3) общественный сектор; |
| 2) бюджетный федерализм; | 4) налогообложение. |

5. В каком году теория общественных благ стала основополагающей в области общественных финансов:

- | | |
|------------|------------|
| 1) 1930-х; | 3) 1960-х; |
| 2) 1950-х; | 4) 1890-х. |

Тема 2. Экономические функции государства.

2.1 Эволюция роли государства в экономике

2.2 Динамика и структура государственных бюджетов

С начала XX в. объемы государственных расходов в высокоразвитых странах возросли с примерно 10 % ВВП до 40–50 % ВВП и достигли своего потолка для рыночной экономики, что привело к значительному ухудшению состояния государственных финансов и быстрому накоплению государственного долга. К началу 90-х гг. во многих странах государственный долг приблизился 60–75 % ВВП, а его обслуживание стало важным фактором роста государственных расходов. Задача повышения эффективности функционирования государственного сектора и системы управления общественными финансами потребовала проведения глобальных реформ, которые охватили все аспекты деятельности государства — масштабы государственного сектора, структуру, функции, бюджетное устройство, управление общественными финансами. К середине 2000-х гг. в результате реформ во многих развитых странах наблюдалось заметное сокращение государственного сектора и прямого участия государства в производстве общественных товаров и услуг. Повысилась децентрализация управления общественными финансами как между уровнями власти, так в системе органов власти и управления на соответствующих властных уровнях. Активизировалось внедрение рыночных принципов в управление общественными финансами, общей тенденцией стал поворот к управлению по результатам.

Анализ функций государства и пределов его участия в экономической жизни является центральным моментом для понимания механизмов

управления общественными финансами. Государство создает правовую среду для функционирования рыночной экономики. Оно является поставщиком общественных товаров и услуг, влияет на размещение ресурсов в экономике, осуществляет перераспределение доходов между индивидами, оказывает стабилизационное воздействие на экономику и финансовую систему, способствует экономическому росту.

Реализация этих функций осуществляется прежде всего при формировании и исполнении бюджетов. Налогово-бюджетные инструменты должны обеспечить органы публичной власти необходимыми ресурсами для выполнения государственных функций, могут использоваться в целях антициклической стабилизации и политики экономического роста, а также выполнять задачи по некоторому выравниванию доходов.

Важнейшей характеристикой системы управления общественными финансами является бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти. Это связано с тем, что общественные финансы по своей сути являются многоуровневыми, так как организационная структура публичной власти (государства в широком смысле) всегда имеет два или более уровня власти. Управление общественными финансами, при наличии многих единых принципов и методов, осуществляется отдельно на каждом уровне власти и в каждой юрисдикции (территориально-публичном образовании). Поэтому страновые особенности разграничения налогово-бюджетных функций и полномочий между разными уровнями власти и механизмы их взаимоотношений во многом определяют специфику управления общественными финансами на каждом уровне власти.

2.1. Эволюция роли государства в экономике

Современная рыночная экономика большинства стран мира может быть охарактеризована как смешанная экономика. Основная ее особенность

состоит в том, что государство является важным, хотя и не доминирующим поставщиком товаров и услуг. Имеется развитый частный сектор, который регулируется посредством вмешательства государства в ценообразование в отдельных секторах (в первую очередь речь идет о естественных монополиях), предоставления субсидий, а также макроэкономического регулирования на основе управления государственными расходами, налогообложения и денежно-кредитных инструментов. Государство может также являться прямым поставщиком услуг и использовать свои фискальные (налогово-бюджетные) полномочия для более справедливого перераспределения доходов и богатства.

В период перехода от социалистических (или централизованно планируемых) к рыночным экономикам, который с конца 1980-х – начала 1990-х гг. идет в России и других странах Центральной и Восточной Европы, роль государства кардинальным образом меняется. При этом происходит трансформация системы, при которой органы государственной власти непосредственно управляли большинством имевших место экономических и социальных процессов, на другую, при которой государство играет главным образом регулятивную роль. Процесс перехода является очень сложным и, скорее всего, на практике окажется достаточно длительным. Самыми важными экономическими условиями ухода от социалистической системы являются приватизация и ограничение права государственной собственности на субъекты хозяйственной деятельности, децентрализация процесса принятия политических и экономических решений и становление новой системы экономического регулирования.

В число этих условий входит и создание новой системы управления общественными финансами, ориентирующейся на оптимальное сочетание рыночных механизмов и государственного управления смешанной экономикой в демократическом обществе.

Противопоставлять рынок и государство бессмысленно, прежде всего потому, что, с одной стороны, государство является источником законов, определяющих важнейшие институты рыночной экономики. Вся система рыночного обмена, оформляемая в виде добровольных сделок (транзакций), на самом деле базируется на системе тщательно разработанных законодательных установлений, не только упорядочивающих рыночные отношения, но и предусматривающих определенные меры, принуждающие к их исполнению. Обеспечение прав собственности, составляющей основу рыночной экономики, — это тоже важнейшая прерогатива государства. С другой стороны, эффективно функционирующая рыночная экономика создает предпосылки для выполнения государством возложенных на него функций, причем не только за счет формирования бюджетных доходов, но и создания основы для формирования и развития демократических институтов. Поэтому эффективное государство, как правило, сочетается с эффективной экономикой и наоборот. Деятельность государства необходима прежде всего в случаях так называемых «провалов рынка», т. е. тех звеньев хозяйственной системы, где рынок в его «чистом» виде не работает. Подобные провалы возникают в условиях монополии, недостатка или асимметрии (различий в возможности получения) информации, при появлении внешних (выходящих за пределы получения прибыли) эффектов экономической деятельности, а также в условиях различных форм проявления социальной несправедливости.

По аналогии с «провалами рынка» современная теория выделяет и категорию так называемых «провалов» государственной хозяйственной деятельности, когда последняя, будучи чрезмерной или в определенных условиях неуместной, порождает дополнительные издержки для экономики, тормозит экономический рост, снижает экономическую эффективность или просто является менее выгодной по сравнению с действием рыночного механизма.

Как было показано в предыдущих подразделах, обоснованием участия государства в функционировании рыночной экономики занимались в разное время разные школы и направления экономической мысли. Ныне они, как правило, включены в обширный самостоятельный раздел современной экономической мысли, получивший название теории государственного, или общественного, сектора экономики — *Public economics*. Долгое время данный термин переводился как «теория государственного сектора», в последнее время чаще стал использоваться термин «теория общественного сектора». Дело не только в более адекватном переводе, но, прежде всего, в более точном описании все более смешанных форм осуществления государственных функций, выполняемых ранее преимущественно государственными организациями, а также в отражении роли местного самоуправления, которое в ряде случаев трактуется в качестве «обособленной» от государства власти.

В развитие этой теории крупнейший специалист в сфере общественных финансов Р. Масгрейв писал: «Ядро теории государственного сектора образует вопрос о том, какие услуги должны обеспечиваться государством и в каких масштабах»^x. И еще: «Один рыночный механизм не может выполнять всех экономических функций. Государственная политика необходима для управления, корректировки и дополнения определенных его аспектов. Этот факт важно понять, поскольку он означает, что соответствующий размер государственного сектора в значительной мере есть вопрос технического, а не идеологического порядка». Последнее замечание особенно важно, поскольку наличие государственного сектора не зависит от преобладания в правительстве тех или иных партий, от господства реформистской или консервативной идеологии; как показала историческая практика, речь может идти только о масштабах этого сектора, о формах и методах государственного регулирования.

К этому можно добавить утверждение автора одного из самых популярных учебных пособий по экономике государственного сектора

(переведенного на русский язык), лауреата Нобелевской премии Дж. Стиглица: «Я писал его, будучи убежденным, что понимание затрагиваемых в нем вопросов является центральным для любого демократического общества. Среди наиболее важных из этих проблем — вопросы разумного соотношения между государственным и частным секторами, а также то, как правительства могут более эффективно достигать своих целей».

В смешанной экономике у государства имеются два широких поля деятельности.

Во-первых, это создание необходимых рамок рыночной экономики, или правил игры, предполагающее использование правовых норм, законов, административных правил, а также механизмов правоприменения (*enforcement*), направленных на защиту прав собственности, обеспечение свободной конкуренции, предотвращение чрезмерной монополизации, открытости информации, контроль за отчетностью фирм и соблюдением определенных финансовых правил, особенно в банковском бизнесе — в общем всего того, что входит в понятие микроэкономического регулирования. В рамках микроэкономического регулирования государство может использовать различные инструменты для корректировки деятельности предприятий частного сектора или для осуществления некоторого контроля за такой деятельностью.

Данные инструменты включают:

- регулирование цен на товары и услуги;
- выдачу коммерческих концессий и лицензий на право ведения определенных видов деятельности;
- установление стандартов качества продукции или производственных процессов;
- прямое распределение ресурсов;

- предоставление прямых или косвенных субсидий или ссуд в качестве способа воздействия на производство товаров и услуг в некоторых секторах экономики, а также меры по снижению барьеров для входа частных предприятий на данный рынок;
- стимулирование конкуренции при помощи антимонопольного законодательства, а также законодательства, регламентирующего ценообразование и рекламу.

Второе поле охватывает широкую сферу макроэкономического вмешательства, направленного на компенсацию или выправление недостатков функционирования (провалов) самого рыночного механизма.

На этом поле государство призвано осуществлять три основных функции:

1. Эффективное размещение (аллокация) ресурсов. Государство может ограничивать производство отдельных товаров, потребление которых сопряжено с негативными последствиями, или, напротив, стимулировать производство товаров, обладающих особыми достоинствами. С помощью государственных финансов осуществляется размещение ресурсов для производства большей части общественных благ.
2. Перераспределение доходов между индивидами. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная система. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.
3. Стабилизация экономики и финансовой системы. Налоговая и бюджетная политика могут существенно влиять на состояние экономики, способствовать поддержанию равновесия вокруг заданных макроэкономических показателей, сглаживать циклические колебания и содействовать высокой степени занятости человеческих ресурсов, устойчивому экономическому росту и снижению инфляции.

Эти функции не могли бы осуществляться без обширного общественного сектора современной смешанной экономики, который включает в себя все ресурсы, которыми владеет и распоряжается государство. В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор представлен прежде всего такими отраслями, как образование, здравоохранение, культура, транспорт и связь, энергетика, коммунальное хозяйство и некоторые другие. Предприятия и организации, принадлежащие государству, играют ведущую роль в предоставлении почтовых услуг, в сфере железнодорожного транспорта и авиаперевозок (исключениями являются США и Япония), а в ряде стран, например в Великобритании, Италии, Франции, Германии, Нидерландах, — и в электроэнергетике. В ряде западноевропейских стран до начала широкой приватизации в 1980-х гг. государству принадлежали многие предприятия обрабатывающей промышленности — сталелитейной в Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильной — в Великобритании и Франции, судостроительной — в Великобритании, Италии, Испании, Швеции. Государству принадлежат также стратегически важные научные центры.

Масштабы государственного сектора в различных странах смешанной экономики различны. Об этом можно судить по доле занятости в нем общей величины рабочей силы: так, в конце 1990-х гг. в Швеции эта доля составляла 31 % работающих, во Франции — 25 %, в Великобритании — 14 %, в США — 13 % и в Японии — лишь 6 %. Однако непосредственное производство и поставка товаров и услуг на рынок является важной, но не основной формой участия общественного сектора в экономической жизни (здесь главную роль играет все же частный сектор экономики). Лучше всего роль и масштабы государственного сектора отражает удельный вес государственных доходов и расходов в национальном доходе (валовом внутреннем либо национальном продукте — ВВП или ВНП), другими словами — величина общественных (государственных и муниципальных) финансов.

Государственные финансы включают в себя бюджеты центрального правительства, региональных и местных органов власти всех уровней, а также существующие в ряде стран социальные или «резервные» (стабилизационные) внебюджетные фонды. Они являются важнейшей составной частью хозяйственного механизма любой страны и одновременно тем рычагом, с помощью которого ее правительство оказывает воздействие на весь процесс производства и распределения.

В рыночной экономике бюджетная система призвана выполнять три важнейшие задачи.

Первая носит фискальный характер. Поступления в бюджет должны обеспечить необходимые ресурсы для правительственной деятельности, для расходов на военные, экономические и социальные программы, т. е. для производства «общественных благ», а также на содержание самого государственного аппарата.

Вторая задача — обеспечить возможность регулирования экономики, когда налоги, государственные расходы, а порой и бюджетный дефицит, используются как рычаги достижения определенных целей экономической политики — стабилизации экономической конъюнктуры, ограничения инфляции, проведения антикризисных мероприятий, стимулирования экономического роста, структурных сдвигов и т. п.

Третья задача призвана обеспечить выполнение социальной функции государства по некоторому выравниванию доходов. Ведь бюджетная система является эффективным инструментом перераспределения доходов благодаря специальным мерам в области налоговой политики, с одной стороны, и системе трансфертных платежей пенсионерам, инвалидам, гражданам с низкими доходами, безработным, семьям, имеющим детей, и т. п. — с другой.

Осуществляя эти цели, правительства должны постоянно заботиться о том, чтобы не «перерезать кур, несущих золотые яйца». Другими словами, общий уровень налогов, их структура, степень прогрессивности, а также

структура расходов и трансфертов не должны ослаблять стимулы к сбережениям, инвестициям, к предпринимательской и трудовой активности. Искусство бюджетной политики заключается в том, чтобы, учитывая давление особых интересов различных социальных групп, оптимально сочетать эти порой противоречащие друг другу и в то же время взаимосвязанные функции.

2.2. Динамика и структура государственных бюджетов

Роль государства в экономике обычно измеряется отношением государственных расходов к ВВП. С конца XIX в. во всех индустриально развитых странах государственные расходы опережали в росте частный сектор экономики. Если в конце XIX в. они не достигали и 10 % ВВП, то в 1985 г. уже составляли около 40 % (включая социальные фонды, но без учета расходов государственных предприятий), а в некоторых странах (Швеция, Бельгия, Дания) — около 60 % (табл. 1.2.). Исторически рост государственных расходов был связан прежде всего с расширением военных ассигнований — в этот процесс особый вклад внесли Первая и Вторая мировые войны. Однако в последующем все более весомую роль стали играть факторы экономического и особенно социального характера. Именно последние со второй половины XX столетия стали главной причиной колоссального роста государственных расходов и значительного расширения масштабов перераспределения национального дохода в пользу государства.

Таблица 1.2

Расходы консолидированных государственных бюджетов (в % ВВП)

Страна	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000*
Австралия	24,6	25,2	31,3	32,3	37,8	33	35,4	31,4
Австрия	36,6	38	44,4	47,2	50,1	48,5	52,4	48,8
Бельгия	35	39,7	47,6	53,4	57,3	50,8	50,3	46,7

Страна	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000*
Канада	27,8	33,8	38,9	39,1	45,4	46	45,3	37,8
Дания	31,8	40,1	47,1	55	58	53,6	56,6	51,3
Финляндия	30,3	29,7	37	37,1	42,3	44,4	54,3	44,8
Франция	37,6	37,6	42,3	45,4	51,9	49,6	53,6	51,2
Германия	35,3	37,2	47,1	46,5	45,6	43,8	46,3	43
Греция	22	23,3	27,1	29,6	42,3	47,8	46,6	43,7
Ирландия	36	37,7	40,7	47,6	50,5	39,5	37,6	27,7
Италия	32,3	32,7	41	41,8	50,6	53,1	53,3	46,7
Япония	19	19	26,8	32	31,6	31,3	35,6	38,2
Корея	14,5	14,8	16,9	19,2	17,6	18,3	19,3	23,4
Мексика	21,4	...
Нидерланды	34,7	37	45,7	50,9	51,9	49,4	47,7	41,5
Норвегия	29,1	34,9	39,8	43,9	41,5	49,7	47,6	40,6
Португалия	18,1	18	25,2	28,1	42,9	44,2	41,2	42,1
Испания	19,5	21,7	24,1	31,3	39,4	41,4	44	38,5
Швеция	33,5	41,7	47,3	56,9	59,9	55,8	62,1	53,9
Великобритан ия	33,5	36,7	44,4	43	44	41,9	44,4	38,4
США	25,6	29,6	32,3	31,3	33,8	33,6	32,9	29,3
Европа	33,1	33,9	40,9	43	47,2	46,3	49,1	45,1
ОЭСР	26,9	29,2	34,4	35,5	38,1	38	39,4	36,5

*Оценка.

Только за период 1965–1985 гг. государственные расходы в европейских странах увеличились на 14,1 % ВВП, а в среднем в странах ОЭСР — на 11,2 % ВВП и достигли своего потолка для рыночной экономики, что привело к значительному ухудшению состояния государственных финансов и быстрому накоплению государственного долга. Вплоть до середины 90-х гг. процентные платежи на его обслуживание были вторым по значимости фактором давления на бюджетные расходы.

В то же время уже с конца 80-х гг. в связи с принятием курса на жесткую бюджетную дисциплину и реформирование государственного сектора доля государственных расходов в ВВП в большинстве стран стала снижаться. К 2000 г. особенно значительно сократились государственные расходы в

Ирландии (22,8 % ВВП), Бельгии (10,6 % ВВП), Нидерландах (10,4 % ВВП) и Канаде (7,6 % ВВП). Продолжался рост государственных расходов в основном только в Корее и Японии (соответственно — на 5,8 % и 6,6 % ВВП). В результате государственные расходы в Японии в 2000 г. впервые превысили средний показатель по странам ОЭСР, а в Корее они все еще значительно отстают от этого уровня.

Благодаря политике жестких бюджетных ограничений страны ОЭСР в целом к 2000 г. впервые с 1969 г. получили положительное сальдо государственных бюджетов, что позволило многим из них облегчить налоговое бремя и ослабить ограничения на рост государственных расходов.

Табл. 1.3. иллюстрирует изменение функциональной структуры государственных расходов основных стран ОЭСР за период 1980–1995 гг. по следующим категориям:

- общественные услуги (относятся к категории общественных благ, в том числе расходы на оборону, осуществление общегосударственных функций — нормативно-правовое регулирование и администрирование);
- социально-значимые услуги (относятся к категории частных благ, в том числе расходы на образование и здравоохранение);
- социальные трансферты нуждающимся категориям населения (пенсионеры, инвалиды, семьи с детьми, безработные);
- экономические услуги (относятся к категории частных благ, в том числе коммунальные услуги, поддержка бизнеса и т. д.);
- проценты по государственному долгу.

Как показывает динамика бюджетных расходов, их общее сокращение в 80-е и особенно в 90-е гг. было преимущественно связано с сокращением предоставления общественных услуг, прежде всего оборонного характера (в США). В то же время во многих странах заметно сократились также расходы на государственное управление (особенно в Канаде, Финляндии, Португалии) и экономические услуги (особенно в Австралии, Канаде, Норвегии), а в

первой половине 90-х гг. — также расходы на процентные платежи по государственному долгу. Сокращение социально значимых услуг, если и происходило в некоторых странах, то в целом было относительно незначительным, и в большинстве стран продолжался рост социальных трансфертов населению. В совокупности эти две категории расходов повсеместно превышают 50 % расходов консолидированных бюджетов.

Таблица 1.3

Функциональная структура расходов консолидированных государственных бюджетов (в %)^{xi}

	Годы	Всего расходов	Общественные услуги			Социально значимые услуги			Социальные трансферты	Экономические услуги	Проценты по долгу
			Всего	в том числе		Всего	в том числе				
				Оборона	Общественные услуги		Образование	Здравоохранение			
Австралия	1980	100	22,4	7,2	8,6	30,2	17,0	12,6	19,5	17,0	8,9
	1990	100	22,3	5,5	8,0	28,6	11,8	14,6	21,4	17,6	10,2
	1995	100	21,8	5,0	8,0	27,9	11,9	14,6	23,9	14,9	10,9
Австрия	1990	100	8,1	2,1	6,0	22,8	10,8	10,8	37,1	6,4	8,3
	1995	100	8,6	1,7	6,9	22,8	10,2	10,9	36,8	5,9	8,4
Канада	1980	100	10,1	4,0	6,1	26,5	12,6	13,6	20,5	6,6	13,6
	1990	100	6,9	3,6	3,2	26,1	11,6	14,3	23,1	5,6	20,3
	1995	100	6,3	3,0	3,2	26,6	12,5	14,0	24,8	5,2	20,7
Дания	1980	100	13,3	4,5	7,4	3,2	13,8	10,3	30,2	10,8	7,0
	1990	100	10,6	3,5	7,1	27,4	10,8	8,9	30,8	10,3	12,7
	1995	100	10,0	2,8	7,2	27,5	10,9	8,5	34,7	9,3	10,7
Финляндия	1980	100	9,3	4,0	5,1	32,5	13,6	14,1	33,1	2,5	2,8
	1990	100	7,7	3,2	4,3	34,2	14,4	14,4	35,8	2,3	3,2
	1995	100	6,1	2,9	2,9	28,0	12,2	10,3	41,4	2,0	7,4
Франция	1990	100	20,1	6,2	7,8	25,1	10,2	12,9	37,3	6,6	5,8
	1993	100	16,6	5,2	8,1	25,5	10,6	12,8	37,7	5,6	6,3
Германия	1991	100	13,5	4,0	9,7	26,8	9,3	15,0	34,4	11,2	6,1
	1995	100	10,5	2,8	7,8	28,0	9,1	16,1	36,6	9,1	7,4

	Годы	Всего расходов	Общественные услуги			Социально значимые услуги			Социальные трансферты	Экономические услуги	Проценты по долгу
			Всего	в том числе		Всего	в том числе				
				Оборона	Общегосударственные услуги		Образование	Здравоохранение			
Италия	1980	100	12,5	4,0	8,0	25,3	11,3	13,2	29,3	15,1	11,8
	1990	100	12,2	3,6	7,9	23,3	10,9	11,8	30,6	11,7	17,7
	1995	100	12,5	3,3	8,6	19,5	8,6	10,2	34,3	8,8	22,0
Япония	1980	100	12,5	2,7	10,1	30,2	14,9	14,0	29,3	18,3	9,8
	1990	100	13,9	2,8	10,8	28,2	11,7	14,9	31,6	13,6	12,3
	1995	100	12,3	2,5	9,8	27,6	10,4	15,3	35,0	14,5	10,4
Корея	1990	100	36,6	21,3	10,9	9,8	0,0	9,3	7,1	15,3	2,7
	1995	100	29,7	15,1	10,4	29,2	18,8	9,4	9,4	19,3	2,6
Нидерланды	1980	100	21,9	5,0	16,8	22,6	10,9	9,9	35,8	10,6	6,6
	1990	100	21,3	4,4	16,8	20,8	8,4	10,6	39,5	11,5	10,7
	1995	100	22,2	3,4	18,8	23,0	8,8	12,5	36,8	12,3	11,3
Новая Зеландия	1990	100	14,1	3,9	10,2	24,7	11,9	12,6	35,3	0,0	18,4
	1994	100	13,6	2,8	10,8	27,2	13,4	13,6	34,7	0,0	12,3
Норвегия	1980	100	10,9	5,8	4,9	30,0	13,1	13,1	24,2	20,2	6,9
	1990	100	12,3	6,1	5,9	33,8	12,6	12,8	31,2	15,0	7,1
	1993	100	12,1	5,0	6,0	35,4	13,1	12,7	30,6	13,8	5,4
Португалия	1990	100	17,8	5,1	6,0	19,6	9,6	9,3	21,1	12,7	18,0
	1995	100	16,6	4,4	4,0	21,2	10,8	9,4	24,2	12,6	12,6
Испания	1990	100	20,6	3,6	4,1	23,2	10,0	12,4	32,1	13,2	9,1
	1995	100	21,9	3,1	4,0	23,5	10,6	12,2	33,0	13,1	11,5
Швеция	1980	100	11,5	5,5	4,8	33,3	12,7	14,0	27,5	0,0	6,5
	1990	100	9,5	4,4	4,9	31,8	11,5	12,9	32,5	4,7	8,3
	1995	100	8,4	3,6	4,7	26,7	10,2	8,8	32,9	5,3	10,5
Великобритания	1980	100	17,9	11,0	4,2	23,8	10,2	11,3	28,3	8,8	10,4
	1990	100	15,7	9,9	4,6	24,6	10,4	12,1	33,1	9,9	8,2
	1995	100	12,4	7,3	4,4	26,4	10,6	13,1	35,8	7,6	8,3
США	1980	100	32,6	21,8	7,7	29,8	16,3	12,3	28,6	11,4	9,8
	1990	100	31,2	20,1	8,0	30,9	15,2	14,9	24,4	8,9	14,6
	1995	100	26,8	15,2	8,5	34,7	14,6	19,0	27,4	8,2	14,0

В процессе реформ систем управления общественными финансами в высокоразвитых странах в последние два десятилетия прослеживался целый ряд направлений, общих для всех стран: происходил уход государства, полный или частичный, из многих сфер деятельности; в то же время наблюдалась растущая концентрация ресурсов в тех областях, которые изначально выпадают из сферы рыночных отношений (сферы науки, образования, культуры и искусства, а также отрасли инфраструктуры, прежде всего транспорта, связи, информатики).

Так, в европейских странах, где был высок удельный вес государственного сектора, существенная часть государственных расходов была связана с поддержанием, субсидированием и развитием национализированных отраслей; немалые размеры имели прямые государственные капиталовложения. Их доля доходила до 10–20 % всех инвестиций. Однако приватизация, начавшаяся в 1980-х гг., существенно сократила их удельный вес. Значительными сохранились государственные капитальные расходы в основном только в Корее и Японии.

Среди расходов государства следует отметить сохранение субсидирования сельского хозяйства, причем 2/3 правительственных расходов на сельское хозяйство в развитых капиталистических странах составляют субсидии на поддержание цен и фермерских доходов. Экономическая структура государственных расходов, сложившаяся к началу нового тысячелетия, иллюстрируется в табл. 1.4.

Таблица 1.4

Экономическая структура расходов консолидированных государственных бюджетов в 2000 г. (в %)

	Трансферты населению	Субсидии	Процентные платежи	Государственное потребление	Чистые капитальные расходы *	Всего расходов
Австралия	26,4	3,8	6,4	58,9	4,5	100,0

	Трансферты населению	Субсидии	Процентные платежи	Государственное потребление	Чистые капитальные расходы *	Всего расходов
Австрия	37,5	5,1	7,2	39,8	10,5	100,0
Бельгия	30,8	3,2	14,3	45,0	6,6	100,0
Канада	28,8	2,9	19,6	48,7	0,0	100,0
Дания	33,5	4,5	8,8	49,3	3,9	100,0
Финляндия	28,1	3,3	6,9	46,4	15,0	99,8
Франция	35,4	2,5	6,4	45,7	10,0	100,0
Германия	43,3	4,0	7,9	43,7	0,9	99,8
Греция	36,8	0,5	16,5	34,3	11,9	100,0
Ирландия	35,0	2,5	7,9	42,6	11,6	99,6
Италия	37,0	2,6	13,9	38,3	7,9	99,8
Япония	41,1	1,6	10,5	26,4	20,4	100,0
Корея	14,1	1,3	6,8	41,5	36,8	100,4
Нидерланды	28,4	3,9	9,4	54,5	3,6	99,8
Норвегия	33,7	6,2	3,9	46,3	10,1	100,2
Португалия	29,7	2,9	7,6	49,9	10,0	100,0
Испания	32,2	2,6	9,4	43,9	11,9	100,0
Швеция	34,0	3,3	7,6	49,2	5,9	100,0
Великобритания	34,1	1,3	7,0	47,7	9,9	100,0
США	35,8	0,7	12,3	48,1	3,1	100,0
Европа	37,0	3,1	9,3	43,7	6,7	99,8
ОЭСР	35,1	2,2	10,4	43,0	9,3	100,0

*Включая капитальные трансферты

Что касается России, то и здесь за годы экономических реформ доля государственных бюджетов относительно ВВП сокращалась: удельный вес расходов консолидированного бюджета (с учетом внебюджетных фондов) в ВВП (по данным Института переходного периода) снизился примерно с 50 % в конце 80-х гг. до 38,3 % в 2000 г. и до 37,3 % в 2003 г.

Одновременно изменилась структура государственных расходов, приблизившись к структуре расходов государства стран с рыночной экономикой. В результате снижения доли военных расходов и ассигнований на нужды народного хозяйства значительное место заняли социальные расходы.

Вопросы для повторения:

1. Что за категорию «провалов» государственной хозяйственной деятельности выделяет современная теория?
2. Какие инструменты государство может использовать для корректировки деятельности предприятий частного сектора?
3. Какие задачи призвана выполнять бюджетная система в рыночной экономике?
4. Как изменялись динамика и структура государственных бюджетов индустриально развитых стран с конца XIX в.?

Литература:

1. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997
2. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993.
3. Экономические и социальные проблемы регионального развития/ Под ред. Л.И. Абалкина, В.Л. Квинта. -М.:Наука.2002.
4. . Государственное регулирование рыночной экономики /под ред. Столярова М. И., МГУ - М.: Дело, 2001

Тестовые задания:

1. Создание необходимых рамок рыночной экономики, предполагающее использование правовых норм, законов и административных правил характерно для:
 - 1) Экономика свободного рынка ;
 - 2) Командная экономика;
 - 3) смешанная экономика.
2. Государственные финансы включают в себя:

- 1) Бюджет центрального правительства;
 - 2) бюджеты центрального правительства, региональных и местных органов власти всех уровней;
 - 3) социальные или «резервные» (стабилизационные) внебюджетные фонды;
 - 4) Все выше перечисленное.
3. Исторически рост государственных расходов был связан прежде всего с расширением:
- 1) Военных ассигнований;
 - 2) Социальной политики государства;
 - 3) Государственного аппарата;
 - 4) Внешней политики
4. . Важнейшей характеристикой системы управления общественными финансами является:
- 1) бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти.
 - 2) анализ функций государства и пределов его участия в экономической жизни
 - 3) разграничения налогово-бюджетных функций и полномочий между разными уровнями власти и механизмы их взаимоотношений.
5. Что определяют специфику управления общественными финансами на каждом уровне власти:
- 1) разграничения налогово-бюджетных функций и полномочий между разными уровнями власти и механизмы их взаимоотношений

2) бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти

3) анализ функций государства и пределов его участия в экономической жизни

Тема 3. Государственный и муниципальный сектор экономики.

3.1. Экономическая роль и функции государства.

3.2. Государственная и муниципальная собственность: нормативно-правовое регулирование.

3.3. Государственный сектор экономики: федеральный уровень.

3.1. Экономическая роль государства в Российской Федерации на протяжении последних пятнадцати лет в основном сводилась к реформированию:

во-первых, отношений собственности в стране;

во-вторых, к структурным реформам в промышленности и сельском хозяйстве страны;

в-третьих, в проведении политики макроэкономической стабилизации в стране, для чего предпринимается ряд последовательных мероприятий, направленных на сокращение уровня инфляции, ликвидацию бюджетных дефицитов всех уровней и реформирование налоговой системы.

В разные годы эти цели достигались несколько отличающимися методами. На начальном этапе в реформировании главный упор делался на приватизацию огромного государственного сектора, резкое увеличение налогов с хозяйствующих субъектов, дорогой кредит в целях стимулирования процесса реструктуризации экономики, при которой неэффективные неконкурентоспособные предприятия должны были обанкротиться, а выжить в условиях «дорогих денег» могли лишь наиболее конкурентоспособные. На этом же этапе происходило сокращение расходов федерального бюджета и недопущение перерастания инфляции в гиперинфляцию.

Вскоре выяснилось, что подобного рода политика влечет за собой целый ряд негативных последствий. В условиях нехватки наличных денег в обороте за счет резкого сокращения, в том числе и бюджетных расходов, стал приходиться бартер на место денег, вексельные схемы, которые приводили к

резкой криминализации экономики. Этому же способствовало увеличение налогового бремени на хозяйствующие субъекты. Сокращение расходов бюджетов всех уровней вело к сокращению доходов граждан. Это сузило конкурентный рынок, оставило многие национальные предприятия без какой-либо возможности для сбыта внутри страны. Крайне высокие процентные ставки по кредитам не давали возможности для развития своего бизнеса. Последовала череда банкротств и спад производства. Одновременно с этим правительство считало необходимым открыть рынок для иностранной продукции, для чего были значительно снижены таможенные пошлины не только на продукцию, в которой больше всего нуждалось население и экономика, но и на ту, которая производилась в стране в достаточных объёмах. Одновременно с этим проводилась политика поддержания высокого курса национальной валюты и финансирования бюджетного дефицита за счёт постоянных внешних заимствований, как на внутреннем рынке при помощи выпуска государственных краткосрочных облигаций с высокими процентными ставками, чтобы сделать их привлекательными для вложения средств инвесторов, так, и внешних заимствований МВФ, иностранных правительств, иностранных частных банков и компаний. Такая политика «крепкого рубля» с установленным валютным коридором, финансированием значительной части расходов бюджета за счет заимствований продолжалась до тех пор, пока на внешнем рынке складывалась благоприятная конъюнктура мировых цен на основные продукты экспорта (в основном из ТЭК страны). Как только цены на мировую продукцию пошли вниз, российский бюджет оказался не в состоянии выполнить обязательства ни перед внешними, ни перед внутренними кредиторами. Резервы были исчерпаны, поддержание высокого курса рубля стало невозможно. Произошла его резкая девальвация едва ли не на 300 %. Это позволило освободить Центральный банк страны от бремени постоянных валютных интервенций на валютной бирже. Ради регулирования ажиотажного спроса на доллар увеличивалось предложение доллара за счет валюты, который

нечем было пополнить в условиях резкого сокращения валютной выручки компаний экспортеров, которые оказались на грани банкротства в условиях низких мировых цен, но девальвация привела к целому ряду положительных последствий для национальной экономики. Слабый рубль тут же поставил непреодолимый барьер на пути импорта в страну, так как доходы населения в условиях девальвации упали, импортная продукция стала неконкурентоспособной. Это освободило огромные ниши и рынки для национального производителя. В стране начался экономический рост. Правительство отказалось от политики «дорогих денег», постепенно снижалось налоговое бремя. Бюджетная политика осложнялась тем, что в условиях резкой девальвации валюты объемы внешнего долга страны выросли прямо пропорционально девальвации.

Для того чтобы справиться с выплатами по внешним долгам, все Правительства с 2000г. были вынуждены прибегать к сверхосторожной бюджетной политике, суть которой можно свести к следующему:

1) прогнозирование основных параметров бюджетов (прежде всего федерального) исходя из явно заниженных цен на основные продукты экспорта, что приводило бюджетные доходы к более низким показателям по сравнению с возможным уровнем и продолжается до сих пор. Например, в проект бюджета 2006 года была заложена среднегодовая цена на русскую нефть из расчета 23 доллара за баррель. Это позволило опережающими темпами в условиях резко улучшающейся мировой конъюнктуры погасить внешний долг перед государствами-кредиторами вместе со всеми процентными выплатами. Также позволило быстрыми темпами нарастить золотовалютные резервы страны, позволило снизить налоговое бремя на хозяйствующие субъекты, добиться за последние 10 лет не дефицита, а профицита государственного бюджета. Это было сделано за счет социальных программ, регулирования доходов граждан всех видов, которые могли вырастать другими темпами. В результате этих мероприятий экономическая роль государства по сравнению с периодом 90х годов резко выросла.

Государство стало постепенно с большей степенью эффективности выполнять свои основные экономические функции:

1) **регулирующая функция** – важнейшая функция, которая проявляется в самых разных сферах экономической жизни общества, важнейшими сферами являются: сферы регулирования денежного обращения в стране, регулирование банковской и бюджетной, кредитной системы в стране, регулирование институциональной структуры экономики страны. В сфере регулирования денежного обращения государство выдвигает главный показатель эффективности или неэффективности регулирования: это определенный курс национальной валюты, который должен отвечать следующим параметрам, которые нельзя описать математически количественно: 1) этот курс должен стимулировать экспорт страны, обеспечивать ценовую конкурентоспособность продукции национального производителя на мировом рынке

2) не должен являться серьезным барьером на пути импорта продукции на внутренний рынок страны, особенно в самой необходимой для экономики страны сфере.

Чтобы реализовать основные задачи и параметры, государство регулирует эту сферу, вынуждая работать системно по всем основным направлениям, непосредственно связанным с задачей поддержания курса национальной валюты на приемлемых для решения этих двух задач уровнях. Регулируя курс, государство одновременно вынуждено проводить определенную политику в области таможенного регулирования и в области бюджетного регулирования.

В условиях современной рыночной экономики курс национальной валюты современное государство может регулировать исключительно за счет валютных интервенций, которые оно периодически проводит по мере надобности, вмешиваясь в ход рыночных торгов. Эта надобность складывается в зависимости от рыночной конъюнктуры, которая определяет потребность хозяйствующих субъектов страны, любых других игроков на

валютной бирже или в иностранной валюте, или в рублях для обеспечения функционирования бизнеса. В результате такого рода поведения участников валютных торгов, ориентированных, в том числе на процессы мировой экономики, на соотношение курсов мировых резервных валют, на бирже постоянно происходит серьезная динамика в отношении спроса и предложения на национальную и иностранную валюту. Эта динамика может приводить к существенным колебаниям роста или понижения по отношению к основным мировым валютам курса национальной валюты.

В условиях, когда на бирже по объективным и субъективным причинам действий игроков резко возрастает спрос на национальную валюту, естественно, что курс рубля будет резко укрепляться, пойдет вверх, будет происходить существенная ревальвация национальной валюты. Государство не сможет спокойно смотреть на это, потому что ревальвация грозит существенно изменить экономическую ситуацию в стране: во-первых, чрезмерное укрепление национальной валюты автоматически ведет за собой резкое снижение конкурентоспособности продукции национального экспорта на мировом рынке. Это означает резкое снижение объемов экспорта, валютной выручки хозяйствующих субъектов, снижение доходов федерального бюджета России. Следовательно, невозможность бюджета исполнить все обязательства по расходам и серьезные финансовые осложнения для предприятий-экспортеров с уплатой налогов вплоть до банкротства. Чтобы не допустить этого, государство в этом случае прибегает к дополнительной эмиссии своей национальной валюты, которая не будет приводить к инфляции, потому что, эмитируя рубль и выбрасывая дополнительные средства, государство будет сбивать спрос путём покупки иностранной валюты, не давая курсу рубля расти. В результате ажиотажный спрос на рубль будет ликвидирован до оптимального уровня. Резкая ревальвация не произойдет.

Если на рынке складывается прямо противоположная ситуация, происходит ажиотажный спрос на доллар, биржевые игроки начнут

выбрасывать рубль в огромных количествах. Произойдет резкая девальвация валюты, которая приведет к целому ряду негативных последствий:

- 1) произойдет резкое обесценивание доходов граждан;
- 2) произойдет сужение внутреннего рынка за счет недоступного импорта;
- 3) произойдет резкое перенацеливание продукции компаний-экспортеров с внутреннего рынка на мировой, так как внутренний рынок окажется под угрозой, а на мировом рынке возможно получение сверхприбыли, что приведет к росту цен на внутреннюю продукцию.

Для того чтобы не допустить этого, государство должно проводить прямо противоположные мероприятия: должно «расконсервировать» валютные резервы и выбросить на биржу значительное количество иностранной валюты, чтобы сбить ажиотажный спрос и не допустить укрепления доллара или евро. Для того чтобы иметь эти резервы и добиться макроэкономической стабилизации, государство должно проводить сдержанную таможенно-тарифную политику и регулировать размеры тарифов на основную продукцию импорта и экспорта.

Экспортные таможенные пошлины государства повышают в тех случаях, когда складывается благоприятная мировая конъюнктура цен на основную продукцию экспорта, когда прибыли компаний-экспортеров, поэтому становятся высокими, а рентабельность превышает 50%. Это будет абсолютно безболезненным для экономической деятельности предприятий-экспортеров, что позволяет государству решить триединую задачу:

- 1) за счет резковывросших таможенных пошлин быстро наращивать золотовалютные резервы;
- 2) проводить политику снижения налогов, потому что это может делаться безболезненным для доходной и расходной части государственного бюджета, так как выпадающие из-за понижения налогов доходы будут сразу заменяться доходами от таможенных пошлин.

3) решать вопрос с разумным ограничением экспорта, чтобы не лишить внутренний рынок продукцией национального производителя.

Экспортные пошлины государство будет снижать в условиях или понижающихся цен на мировом рынке на продукцию экспорта, чтобы эта продукция не оказалась не конкурентоспособной по цене в других странах, или в том случае, когда государство будет вынуждено дополнительно стимулировать экспортную продукцию с большой добавленной стоимостью на мировой рынок.

Импортные пошлины государство будет повышать или в условиях, когда оно сталкивается с недобросовестной конкуренцией иностранных производителей, которые поставляют на внутренний рынок страны продукцию по демпинговым ценам за счет субсидий своих государств. Также в случае, если оно будет сталкиваться с неформальными отношениями руководства иностранных компаний и той части государственного аппарата, которая отвечает за внешнеэкономическую деятельность страны. Это повышение будет приводить к удорожанию импорта, снижению его конкурентоспособности на рынке, уменьшению продукции и, следовательно, к созданию монополично благоприятных условий для национальных производителей на этом же внутреннем рынке. Это имеет смысл, если данный сектор экономики был изначально стратегически важен для суверенитета и был неконкурентоспособным из-за уровня менеджмента по сравнению с иностранными конкурентами. В этих условиях такая таможенная политика позволяет национальному производителю за счет сверхприбыли от почти монопольного положения на рынке провести соответствующую структурную перестройку производства, обновление производства, что позволит выйти на новый уровень и сделать более конкурентоспособную продукцию. Это произойдет, если государство создаст систему эффективного контроля за вложением этих средств от сверхприбылей на нужды технологического переоснащения.

Импортные пошлины будут снижаться в условиях, если данная продукция вообще не производится на рынке и ее производство будет нерентабельным или если национальное производство или государство особо нуждаются в этой продукции.

В любом случае государство должно создать систему контроля над этими экспортно-импортными операциями для того, чтобы предприятия внутри страны пользовались благоприятными условиями для улучшения качества продукции, а не использования этой системы в других целях.

Одновременно с таможенно-тарифным регулированием происходит регулирование бюджетной системы. Это регулирование сводится к системе прогнозирования основных макроэкономических параметров бюджета в системе субфедеральными, субфедеральными и муниципальными уровнями бюджетной системы страны.

Начинается это регулирование с составления социально-экономических прогнозов развития национальной экономики, производства, внешнеэкономической деятельности и торгового баланса страны на следующий финансово-хозяйственный год. В рамках этих прогнозов фиксируются основные параметры федерального бюджета, то есть закладывается прогноз уровня инфляции в стране, прогноз ставок рефинансирования банка страны планирования доходов и расходов бюджетов всех уровней и к системе регулирования межбюджетных отношений между федеральными и (то есть процент ставки по кредитам, которые будут даваться коммерческим банкам страны, а они, в свою очередь, устанавливают свою маржу на кредиты, которые будут брать основные субъекты на территории страны).

Устанавливается размер дефицита или профицита бюджета в стране, прогнозируется уровень экспорта и импорта в стране, тем самым прогнозируется показатель торгового баланса в стране. Прогнозируются среднегодовые уровни цен на продукцию предприятий, которые будут

приносить основные доходы в бюджет за счет прямого и косвенного налогообложения.

После чего на основе этих прогнозов планируются основные источники доходов и направления расходов бюджетной системы в цифровых значениях.

В результате появляется план финансового развития страны, в рамках которого закрепляются основные финансовые потоки и определяются основные финансово-обеспеченные мероприятия государства, которые оно будет проводить в рамках налоговой политики, таможенно-тарифного регулирования, кредитно-денежной политики. Этот план, именуемый бюджетом, будет напрямую выполнять функции регулирования финансовых потоков в стране, направлять денежные средства в определенные секторы экономики, в социальную сферу страны, будет формировать финансовую базу мероприятий центральных органов управления в области промышленной политики, политики, направленной на развитие аграрного сектора, в область здравоохранения, образования и т.д.

Исходя из тех показателей, фиксированных в этом плане, можно делать однозначные выводы о Правительстве, его задачах и намерениях.

Регулирующая роль государства в области банковской системы страны будет сводиться к вполне поддающимся контролю конкретным цифровым показателям функционирования банков и банковской системы в целом. Эти показатели являются необходимыми, чтобы банки прошли государственное лицензирование и были допущены до работы с клиентами. Эту систему выстраивают специалисты Центрального банка, они же осуществляют лицензирование и отзыв лицензий тех банков, которые перестают отвечать требованиям, перечисленным в лицензии. Государство ведет дело к укрупнению банковской системы, для чего увеличивает необходимый минимальный уставной капитал и ужесточает требования по банковской отчетности перед государственными контролирующими органами. Это делается для того, чтобы увеличить устойчивость банковской системы страны, чтобы на банковском рынке остались те банки, которые могли

заниматься кредитованием национального производства, а не являлись конторами по отмыванию денег. За последние пять лет количество коммерческих банков сократилось, а филиальная сеть крупных банков выросла в два раза.

2) **перераспределительная функция** – её механизм фиксирован в таких основополагающих нормативно-правовых актах, как Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Закон об общих принципах организации органов исполнительной власти субъектов РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления в России, а также Конституции РФ. Объектом перераспределения выступает национальный доход или валовой национальный продукт.

Перераспределение происходит через налоговую и бюджетную систему страны на основе законодательного разграничения функций и полномочий между органами законодательной власти федерального центра, законодательной власти субъектов, представительных органов местного самоуправления на основе, разграничения полномочий исполнительных органов власти федерации и регионов, исполнительных структур местного самоуправления. В нашем случае разграничение касается бюджетных и налоговых полномочий.

После принятия Конституции в 1993 году органы власти в субъектах России впервые получили право самостоятельно осуществлять весь бюджетный процесс на своей территории, начиная от подготовки и разработки проекта своего регионального бюджета через утверждение его в своих региональных законодательных органах, вплоть до отчета об исполнении этого бюджета в своем же регионе на законодательном уровне.

Тогда же произошла и реструктуризация налоговой системы, которая стала трехуровневой и многоканальной, то есть в Налоговом кодексе был закреплён перечень налогов, в полном объёме зачисляющихся в федеральный бюджет, был установлен перечень региональных налогов и сборов, закреплён перечень местных налогов. Это трехуровневая налоговая система.

Кроме того, с целью сохранения основных финансовых ресурсов на уровне федерального центра были введены регулирующие налоги, которые собираются с хозяйствующих субъектов на территории муниципалитетов, но дальше происходит их расщепление. Львиная доля (около 80 %) зачисляется в федеральный бюджет, часть в региональный бюджет (около 10-15%), оставшаяся часть (5-10%) зачисляется в бюджеты муниципалитетов.

Все самые собираемые налоги и сборы с высокодоходных отраслей были отнесены к федеральному бюджету, региональным и местным бюджетам достались или труднособираемые налоги, или налоги с не доходных отраслей промышленности, или незначительная часть от регулирующих налогов.

Сырьевая направленность развития экономики приводит к тому, что бюджеты подавляющего большинства регионов оказались фактически без источников пополнения и без денежных средств. Все они имеют значительный дефицит, а бездефицитных муниципальных образований почти нет. Многие местные бюджеты в Пензенской области являются дотационными более чем наполовину.

Для того чтобы обеспечить наполнение бюджетов, происходит механизм финансового перераспределения денежных ресурсов из федерального бюджета в региональные, в местные. Перераспределение происходит через механизм субвенций, субсидий, кредитов, дотаций, называемых бюджетными трансфертами. Бюджетные трансферты – перевод денег из бюджетов вышестоящего уровня бюджета нижестоящему уровню. Переводятся деньги или на конкретные целевые нужды, или на покрытие дефицита бюджета, как на возмездной и возвратной основе (кредит), или на возвратной, но безвозмездной основе (субсидия), или на безвозмездной и безвозвратной основе (дотация и субвенция), или нецелевые – дотации.

Выделение этих денег и условия зависят от Правительства РФ или от Правительства региона, которые могут выставить и политические требования и, тем самым финансово контролировать власть. Через эти бюджетные механизмы происходит перераспределение в доходах, изъятых через

налоговую систему. Перераспределение осуществляется от высокодоходных регионов (доноров), являющихся крупными финансово-торговыми центрами (Москва) или крупными сырьевыми центрами (Ханты-Мансийск), к бедным дотационным регионам, имеющих аграрное направление или оборонную промышленность. Это перераспределение государство осуществляет, чтобы выровнять уровень социально-экономического развития в стране вне зависимости от территории проживания населения в стране. Москва получает особые субвенции на выполнение столичных функций.

Кроме бюджетной системы перераспределение денежных средств может происходить исключительно в рамках налоговой системы за счет введения дифференцированных шкал тех или иных видов налогов – подоходный налог. Его шкала может быть прогрессивной и плоской. В РФ, за последние пять лет, действует плоская шкала подоходного налога – 13%. Это было сделано, потому что крайне громоздкий и неэффективный государственный аппарат оказался не в состоянии собирать какие-то бы ни было налоги с бизнес-сообщества страны. Налоговые поступления от этого дохода возросли в бюджетной системе.

Перераспределительная функция, в общем и целом, служит государству в качестве основного механизма достижения стабильности в обществе, недопущения политически и социально опасных разрывов в доходах различных категорий граждан, тем самым способствует более равномерному развитию различных секторов, отраслей и территорий страны.

3) **социальная функция** – функция, в рамках которой государство законодательно устанавливает минимальный размер оплаты труда, то есть минимальная заработная плата населения, ниже которой заработная плата не может платиться никаким работникам ни на каких работах вне зависимости от формы собственности предприятия.

Этот показатель МРОТ (минимальный размер оплаты труда) ставится в прямую зависимость от величины прожиточного минимума в данной стране, которая включает в себя основные продукты питания необходимые для

нормальной жизнедеятельности, стоимость ЖКХ для того, чтобы человек мог проживать в нормальных условиях, стоимость минимального набора одежды. В совокупности прожиточный минимум должен быть равен МРОТ. Государство, не выполняющее этих обязательств, не является социальным.

В рамках этой функции в социальных государствах устанавливается система государственных трансфертов. К ним относятся:

- **пенсия.** Выплата пенсий в РФ с 1991 года производится через систему Государственного Пенсионного фонда, который имеет свои региональные филиалы по всей стране. Он работает на смешанном принципе, имеющем несколько каналов поступления средств в свой бюджет. Одна часть денег поступает из бюджета страны на выплату базовой части трудовой пенсии, при средней пенсии базовая часть составляет шестую часть. Страховая часть собирается самим Пенсионным фондом. Источник этой страховой части – определенная доля единого социального налога, который платится работодателем, которая расщепляется на три части: страховая часть, пособие по безработице и накопительная часть, для лиц, родившихся после 1967 года, и которая складывается из страховых отчислений лиц, которые переводятся Пенсионным фондом на счета управляющих компаний (ВТБ). Они могут инвестировать деньги в целях накопления в самые надежные финансовые инструменты – государственные облигации РФ.

- **стипендия.** Выплачивается исключительно из бюджета. Выделяются деньги в рамках бюджета Министерства образования и науки. Выплаты происходят через систему Федерального Казначейства.

- **выплаты по временной нетрудоспособности.** Первые два дня оплачиваются работодателем, остальной срок выплачивается из фонда обязательного медицинского страхования, куда деньги поступают в виде доли от единого социального налога.

- **пособие по безработице.** Выплачивается в течение года, если за год человек не устраивается, пособие больше не выплачивается.

Все эти социальные трансферты тоже имеют определенные показатели по отношению к заработной плате в стране. По сравнению со средней заработной платой пенсия должна быть не менее 60%. Стипендия должна быть не менее МРОТ, пособие тоже - не менее 40%.

Все социальные трансферты в стране не соответствуют никаким международным критериям и не соответствуют разработанным минимальным социальным стандартам, которые должны отражать государственные обязательства в сфере социального обеспечения. Они должны приниматься в рамках законов федерального или регионального уровня. В рамках законов о прожиточном минимуме, о бюджете, о социальном и медицинском страховании.

4) **контрольная функция** – функция, которую государство реализует, создавая ориентиры социально-экономического развития общества, фиксируя параметры экономического роста в стране через прогнозирование основных показателей текущего состояния экономики страны. В них будут фиксироваться темпы прироста валового внутреннего продукта, темпы прироста промышленного производства, параметры бюджета страны, макроэкономические показатели. На основе этой системы показателей будет происходить контроль, постоянный мониторинг результатов экономической деятельности субъектов хозяйства по стране, функционирования бюджета, национальной экономической системы страны. В случае если происходят отклонения в сторону понижения, государство будет принимать меры, которые будут стимулировать приведение контрольных показателей в стране в соответствии с запланированными.

3.2. Государственное вмешательство в экономику предполагает наличие у него определенного набора инструментов или ресурсов. В качестве главного инструмента, который находится целиком и полностью в распоряжении государства, выступает узаконенная власть, которая в том числе выражается в способности устанавливать, охранять и изменять права собственности на все

средства производства. Это государственное вмешательство далеко не сводится исключительно к непосредственному применению властных полномочий, хотя очень часто основывается на этом, в том числе и тогда, когда государство берет на себя оказание различного рода услуг, связанных с естественной монополией. В российской экономике в качестве основной естественной монополии выступает газовая отрасль промышленности, представленная компанией «Газпром», чей контрольный пакет акций находится в руках государства, которая как государственная компания предоставляет населению услуги по газификации населенных пунктов, обеспечивает необходимый запас топлива, поставку газа и бесперебойную подачу тепла в осенне-зимний период. Для того чтобы качественно предоставлять эти услуги, государство должно располагать соответствующими ресурсами (материальными, денежными, транспортными и т.д.), необходимыми для производства и распределения этих услуг. Эти ресурсы государство получает в том числе и от прямого участия в рыночных сделках. В газовой сфере это происходит при реализации газа на внутреннем рынке, а происходит это через установление государственными органами, а именно федеральными энергетическими комиссиями при правительстве России и региональными комиссиями при правительстве субъектов, соответствующих тарифов на газ. Эти тарифы рассчитываются на основе предоставляемых в эти комиссии соответствующих материалов о себестоимости производства газа в территории, его транспортировки, перераспределении по сетям и о прочих издержках производства и распределения и уровня инфляции в стране. После чего эти комиссии определяют оптовую цену, по которой будет реализоваться газ в территории для основных потребителей. Только потом тарифы для населения устанавливаются местной администрацией. Доходы от сделок и продажи газа поступают газовым компаниям, которые выплачивают налоги, то есть представляют государству денежные ресурсы.

Участие государства может быть и косвенным, через предоставление предприятиям и другим хозяйствующим субъектам льготных кредитов, через гарантирование коммерческим банкам процентных выплат по тем кредитам, которые они предоставили хозяйствующим субъектам в рамках государственных целевых программ развития тех или иных отраслей и секторов экономики, а также через предоставление налоговых льгот и через создание свободных экономических зон с крайне льготным или даже отсутствующим налогообложением.

Основным источником денежных средств для государства все-таки являются не доходы его предприятий и не прибыль от коммерческих сделок, а налогообложение. Государство обязывает юридических и физических лиц через выплату налогов участвовать в финансировании его расходов, и тем самым ограничивает их свободу на распоряжение собственными доходами. Мобилизуя через налоговую систему средства в бюджетную систему, государство потом их целенаправленно использует, то есть оно выступает в качестве полноправного субъекта экономической деятельности, который потом сопоставляет свои доходы со своими расходами, а также стремится к эффективизации своей экономической деятельности. Государственные расходы требуются, в частности, для решения перераспределительных задач, расходы неизбежны и при производстве общественных благ. Причем это производство не всегда полностью осуществляется организациями, принадлежащими государству. Зачастую оно может быть обеспечено общественными расходами, направляемыми на финансирование необходимых государству видов продукции, работ и услуг, производимых частными предприятиями.

Когда государство рассматривается в качестве субъекта экономической деятельности, то оно понимается не как политическая организация общества, а как специфический сектор экономики, который характеризуется своим ресурсным потенциалом, своей технологической базой, технологическими и экономическими взаимосвязями между людьми и организациями и со своим

механизмом подчинения, принятия и реализации государственных решений в этой сфере.

Государственным (общественным) сектором называется совокупность всех видов ресурсов (материальных, трудовых, интеллектуальных, технологических, денежных и т.д.), находящихся в собственности и распоряжении государства, которые оно может использовать по мере необходимости и на основании четкой нормативно-правовой базы.

Общественный сектор, как правило, занимает наиболее прочные позиции в таких сферах деятельности, как оборона, фундаментальные научные исследования, образование, здравоохранение, культура, коммунальное хозяйство. Принадлежащие государству предприятия и организации обычно доминируют в сфере предоставления почтовых услуг и нередко также в железнодорожных и авиаперевозках.

Государственный сектор – это не только совокупность предприятий и учреждений, находящихся в собственности органов власти всех уровней, но и в первую очередь государственные денежные средства, которые составляют государственные бюджеты всех уровне: доходы и расходы

Под *государственным бюджетом* понимается экономический план государства, инструмент финансовой политики государства, который принимается, осуществляется и существует в виде закона, который принимается по представлению исполнительных органов, утверждается представительными законодательными органами и вступает в силу после подписания президентом, губернатором или главой местной администрации.

Кроме бюджета основополагающим понятием в государственном секторе является понятие *государственной собственности*.

При анализе прав собственности экономисты обычно опираются на классификацию, которую на рубеже 1950—1960-х гг. предложил британский правовед А. Оноре.

Первое из них — право владения, т. е. узаконенная возможность физического контроля над объектами собственности. Второе — право

непосредственного использования полезных свойств данных объектов. Третье — право на управление, подразумевающее возможность принимать решения о том, кто и на каких условиях может получать доступ к этим объектам. Четвертым является право на доход от собственности. Пятым — право на капитальную стоимость объекта, т. е. на его отчуждение, потребление или уничтожение. А. Оноре выделял также права, связанные с защитой собственности, ее бессрочностью, возможностью передачи по наследству, долгами и их уплатой, а также с отношениями, возникающими в связи с ущербом, который может быть нанесен другим людям в ходе реализации правомочий, либо в связи с прекращением каких-либо из правомочий.

Принципиальное значение имеет *исключительный характер* прав собственности. Обладание некоторыми правомочиями не просто определяет возможности собственника, но и отличает его от всех, кто собственниками не являются. Например, безнаказанно уничтожить объект может только тот, кто

обладает правом на его капитальную стоимость. Собственность всегда предполагает некоторые ограничения для тех, кто не относится к числу носителей данного конкретного правомочия по отношению к данному конкретному объекту.

Исключительный характер присущ государственной собственности не менее чем всякой иной.

Предприятие может не находиться в собственности государства, но быть в некотором смысле вовлечено в общественный сектор, например, государственными заказами. Допустим, акционерное общество имеет шанс получить выгодный заказ на производство секретных вооружений, тогда его владельцы, ради успешной реализации своего права на доход, могут отказаться, например, от права посещать принадлежащее им предприятие, самостоятельно избирать кадровую политику и т. д. Ограничение целого ряда

прав в данном случае "покупается" в обмен на право участвовать в использовании государственных финансовых средств.

Формирование и использование государственных финансов существенным образом модифицирует действительные правомочия собственников.

Государственные финансы призваны выполнять три самостоятельные функции: аллокационную, распределительную (дистрибутивную) и стабилизационную.

Аллокационная функция состоит в том, чтобы корректировать аллокацию ресурсов экономики, если она недостаточно эффективна в силу изъянов рынка. Аллокационная функция выполняется, например, когда государство с помощью налогов ограничивает производство товаров с негативными экстерналиями или с помощью субсидий способствует производству благ, обладающих особыми достоинствами. При посредстве государственных финансов осуществляется аллокация ресурсов для производства большей части общественных благ.

Распределительная функция заключается в осуществлении перераспределительных процессов. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

Стабилизационная функция общественных финансов определяется их влиянием на макроэкономическое равновесие. Последнее, как известно, существенно зависит от характера и размера налогов, общественных расходов, государственного долга и способов его финансирования.

Но существует и другой способ выделения функций финансов.

Функция планирования предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между федерацией, субъектами федерации и органами местного самоуправления, а также разработки прогнозов и бизнес-планов развития предприятий и организаций, смет доходов и расходов домашних хозяйств. К ней обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых

ресурсов во времени с учетом приоритетов и целей развития, перераспределения финансов между бюджетом, предприятиями и домашними хозяйствами. Данная функция реализуется путем составления бюджетов, планов и прогнозов на соответствующий финансовый год и перспективу, балансов финансовых ресурсов, установления порядка налогообложения и т.п.

Функция организации включает выбор предприятиями организационно-правовой формы, бюджетное устройство, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти и бюджетном процессе, определение прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов государства и предприятий. С ней связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов предприятий и домашних хозяйств.

Функция стимулирования предполагает выбор оптимальных средств и способов, обеспечивающих реализацию поставленных целей, позволяет интерпретировать факторы, влияющие на финансовую деятельность. Решающую роль играют факторы, определяющие поведение людей в процессе принятия ими решений по тактическим и стратегическим аспектам финансов.

Эти три функции имеют решающее значение для *финансовой системы в целом*.

В процессе деятельности, связанной с регулированием реального денежного оборота, реализуются три основные функции финансов: воспроизводственная, распределительная и контрольная.

Воспроизводственная функция финансов заключается в обеспечении сбалансированности материальных, трудовых и денежных средств на всех стадиях кругооборота капитала в процессе простого и расширенного воспроизводства. Воспроизводство осуществляется в рамках самостоятельно хозяйствующих субъектов, наделенных имуществом.

Воспроизводственная функция стимулирует накопление финансовых ресурсов.

Составной частью воспроизводственной функции финансов является *оперативная функция* – текущее обеспечение предприятий, организаций, бюджетов и внебюджетных фондов денежными средствами для непрерывного финансирования, то есть совершения платежей, расчетов и выполнения денежных обязательств.

Распределительная функция финансов заключается в том, что за счет полученной выручки от реализации и внереализационных доходов (платы за аренду, штрафов, курсовых разниц и т.д.) предприятия обеспечивают выполнение денежных обязательств перед бюджетом, банками и контрагентами. Результатом распределительных процессов являются формирование целевых фондов денежных средств предприятиями за счет остающейся в их распоряжении прибыли, поддержание эффективной структуры капитала, установление пропорций распределения национального дохода.

Контрольная функция финансов заключается в реализации контроля рублем за реальным денежным оборотом и формированием фондов денежных средств. Она позволяет путем сопоставления и анализа затрат и результатов выявлять как позитивные, так и негативные стороны деятельности хозяйствующих субъектов и принимать на этой основе соответствующие решения.

Государственной собственностью в РФ является:

1. имущество, принадлежащее на правах собственности правительству;
2. имущество, принадлежащее правительству субъектов;
3. земля и другие природные ресурсы, которые не находятся в собственности граждан, юридических лиц и муниципалитетов.

Муниципальной собственностью является имущество, которым владеют, пользуются и распоряжаются либо органы исполнительной власти муниципальных образований напрямую или через своих специально

делегированных в управленческие структуры соответствующих предприятий представителей. Эти представители подбираются специальными отделами (например, промышленным отделом городской администрации), проходят процедуру согласования у главы администрации, после чего их кандидатуры выносятся на утверждение сессии представительного органа местного самоуправления и в случае если за этого кандидата проголосует более половины депутатов представительного органа, присутствующих на сессии при наличии кворума, то он считается утвержденным на посту, как правило, генерального директора муниципального унитарного предприятия.

Кроме имущества, передающегося органами самоуправления специально создаваемым унитарным предприятиям, существует еще понятие муниципальной казны. В структуру этого понятия входят средства местного бюджета, которые поступают от основных налоговых и неналоговых поступлений, законодательно закрепленных за местными бюджетами, а также то имущество, которое не закреплено за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями и принадлежит непосредственно органам местного самоуправления.

Имущество, которое находится в государственной или муниципальной собственности, может передаваться в собственность гражданам или частным юридическим лицам, то есть приватизироваться в соответствии с законом РФ о приватизации. Согласно этому закону, процедура передачи может быть подразделена на несколько стадий.

Первая стадия: соответствующим комитетом по управлению государственным и муниципальным имуществом готовятся предложения, а именно перечень объектов, которые подлежат приватизации, сроки торгов и условия, которые будет обязан выполнить потенциальный собственник этого имущества. К этим условиям могут относиться, во-первых, обязательства собственников сохранить трудовой коллектив, во-вторых, обязательства сохранить профильную, производственную ориентацию, в-третьих,

обязательства по уплате налоговых недоимок, то есть задолженностей объекта перед бюджетами всех уровней по налогам и сборам.

Что касается процедуры приватизации, то сейчас законодательно запрещено проводить залоговые аукционы, и приватизация проходит только на основе конкурентных аукционных торгов с заранее установленной решением соответствующих органов власти минимальной продажной ценой. В качестве условия может быть выдвинуто требование, чтобы минимальный шаг был, например, один миллион рублей.

Что касается процедуры залоговых аукционов, то эта процедура, по сути дела, маскировала бесплатную раздачу государственного имущества.

Сейчас компания, которая желает участвовать в приватизации того или иного объекта, должна подать соответствующую заявку не позднее одного – трех месяцев до даты проведения аукциона, в которой должна четко прописать свой основной капитал, внести некоторую сумму денег в качестве первоначального взноса, проигравшим деньги будут возвращены.

Вторая стадия: предложения, подготовленные профильным комитетом, проходят согласование внутри исполнительного органа со всеми другими министерствами и ведомствами, заинтересованными в этом, по итогам которого принимается согласованное решение, утверждается предполагаемый список объектов, подвергающихся приватизации и минимальная продажная цена каждого объекта. После этого, уже от имени всей администрации или правительства, эти предложения в качестве законопроекта поступают на рассмотрение в представительный или законодательный орган власти соответствующего уровня, где он проходит достаточно длительную процедуру утверждения, состоящую из трех чтений. Сначала утверждается общее количество объектов, затем утверждается их отраслевая принадлежность, потом утверждается индивидуальная цена каждого объекта. После того, как вся эта процедура будет завершена, наступает *третья стадия*, то есть происходят сами торги на основе утвержденного закона.

Деньги, полученные в ходе торгов, зачисляются в соответствующий раздел бюджета, а права собственности переходят победителю аукциона.

В отношении имущества государственных и муниципальных предприятий существует особое правовое понятие – право хозяйственного ведения, то есть право руководства предприятия пользоваться, владеть и распоряжаться имуществом, денежными средствами предприятия, но в определенных пределах и с определенными ограничениями. Эти ограничения происходят оттого, что директора или управляющие такими предприятиями являются наемными менеджерами, назначенными собственниками предприятия, которые только и могут принимать окончательные решения по всем вопросам, связанным с основными направлениями финансовой и хозяйственной деятельности руководства этих предприятий. В качестве собственников выступают органы исполнительной власти соответствующего уровня, а непосредственный контроль за деятельностью руководства осуществляют должностные лица имущественного или финансового управления (Министерство финансов) этих исполнительных органов. Поэтому все имущество, закрепленное за государственными или муниципальными предприятиями или учреждениями, не принадлежит им на праве собственности, а всего лишь передается им в управление на праве хозяйственного ведения. Это означает, что только собственник может принимать решение о создании такого предприятия или учреждения, о его реорганизации, приватизации или ликвидации. Собственник же определяет размеры уставного капитала предприятия и перечисляет на расчетный счет этого предприятия соответствующую сумму денег. Он же определяет, чем будет заниматься предприятие, какую продукцию выпускать, а также он будет регулировать разные процедуры (цену продукции). Собственник также решает вопросы, связанные с задолженностями этих предприятий перед бюджетом, перед поставщиками, по всем контрактам, которые руководство заключило. Руководство предприятия осуществляет только оперативное управление финансово-хозяйственной деятельностью предприятия, и оно

несет полную ответственность перед собственниками за результаты этой финансово-хозяйственной деятельности.

Существует процедура ежеквартального и ежегодного отчета руководства предприятия подобного рода в соответствующих органах управления. Но дело в том, что эти отчеты, как правило, проводятся формально и ограничиваются они письменной отчетностью руководства предприятия в соответствующих отделах Администрации. Но так обстоит дело только в тех отраслях, которые будут иметь источники поступления финансовых ресурсов независимо от результатов работы.

Существует еще одно понятие – право оперативного управления. Оно относится к одной категории государственных предприятий, а именно к федеральным казенным предприятиям, то есть предприятиям, которые созданы решением правительства РФ, принадлежат ему на правах собственности и имеют стопроцентный пакет своих акций в руках Министерства финансов государства. Вся производственная и финансово-хозяйственная деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии с двумя основными документами, которые готовятся руководством предприятия, но утверждаются собственниками: *первый документ* – план- заказ, *второй документ* – план - развитие.

Наиболее наглядно *план-заказ* работает в оборонной компании и представляет государственные заказы конкретным казенным предприятиям на производство в течение финансового года конкретного количества единиц продукции. В качестве предоплаты на счета этого предприятия переводится половина денежной суммы от общей стоимости заказа. Наличие именно таких заказов обеспечивает устойчивую работу данного вида предприятий. Если объем данного заказа недостаточен, чтобы загрузить имеющиеся производственные мощности данного предприятия, то тогда, в рамках *плана-развития*, по предложению руководства и с согласия собственника, происходит обозначение направления сотрудничества предприятия с частными заказчиками, в том числе и с зарубежными предпринимателями.

После того, как руководство разработает проект этого плана-развития, оно выходит с ним в Министерство экономического развития и торговли, и там этот план проходит ряд согласований, после чего поступает на утверждение Министерства финансов, и именно оно решает судьбу этих возможных заказов со стороны иностранных компаний. Но оно же накладывает и существенные ограничения на распоряжение прибылью руководства этого предприятия, которая получается в результате продажи соответствующей продукции в соответствии с этим планом - развития. Деньги, которые поступают на счета предприятий в результате исполнения иностранных заказов, расходуются на выполнение работ планов – заказов. Остаток свободных средств на счетах таких предприятий подлежат стопроцентному зачислению в федеральный бюджет.

Ежегодно эти казенные предприятия предоставляют Министерству финансов отчет об использовании как бюджетных средств, так и средств, полученных в ходе работ в соответствии с планом – развитием и всех амортизационных отчислений. Руководство этих предприятий не имеет права самостоятельно распоряжаться имуществом (сдавать в аренду), распоряжаться деньгами на счетах, но зато и все риски, связанные с возможными убытками от деятельности предприятия, берет на себя федеральный бюджет.

3.3 Масштабы общественного сектора можно характеризовать, с одной стороны, размером государственной собственности, а, с другой стороны, объемом государственных доходов и расходов. Когда речь идет о государственной собственности, то идет речь о запасе ресурсов, которые находятся в распоряжении хозяйствующих субъектов частично или полностью принадлежащих государству или муниципалитету. Во втором случае речь идет о потоке денег, то есть о доходах и расходов бюджетов всех

уровней – трех уровней бюджетной системы: муниципального, регионального и федерального.

При сопоставлении доли общественного сектора по первому критерию с долей по второму критерию может получиться значительное несоответствие этих долей. Показатель по первому критерию ниже, чем по второму.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что государству часто принадлежат весьма значительные ценности, изъятые из рыночного оборота и в этой связи зачастую не находящие адекватной экономической оценки. Речь идет о землях, не используемых в сельском хозяйстве, об охраняемых природных и культурных ценностях и т. п. В то же время расходы государства в немалой части характеризуют услуги, предоставляемые населению бесплатно или на льготной основе. Соответственно, их экономическая оценка не включает прибыль, что необходимо учитывать при сопоставлении показателей, относящихся к общественному и частному секторам.

Государственный сектор служит основой для выполнения государством своих функций. Государственный сектор, охватывающий все ресурсы, которыми владеет и распоряжается государство, состоит из отдельных хозяйственных субъектов (институциональных единиц), которые вступают в экономические взаимоотношения друг с другом, принимают экономические решения и несут ответственность за их выполнение. В каждой стране они образуют государственный сектор, который отделяется от рыночных секторов экономики.

Создание институциональной структуры государственного сектора и четкое проведение границ этого сектора и его подсекторов, относящихся к соответствующим уровням власти, являются основными предпосылками формирования системы управления общественными финансами на национальном и субнациональном уровне. В результате появляется важный инструмент оценки масштаба государственного сектора экономики и его влияния на важнейшие макроэкономические показатели. Можно, в частности, определить размер доходов, приносимых каждым видом активов в бюджет

разных уровней, расходов, производимых за счет каждого из подсекторов — центрального правительства, региона или муниципального образования. Выделение государственного сектора на национальном и субнациональном уровнях дает возможность проводить сопоставление их структур собственности и финансовых потоков, проводить анализ финансовой деятельности органов публичной власти, в частности, определять степень воздействия государственной (муниципальной) политики на доходность частных корпораций, домашних хозяйств.

В большинстве стран мира секторальное деление экономики осуществляется на основе использования международных стандартов. Следует отметить, что две международные статистические системы, содержащие рекомендации по секторальному делению экономики, — Статистика государственных финансов 2001 г. и Система национальных счетов 1993 г. — гармонизированы друг с другом.

В соответствии со стандартами Система национальных счетов и Статистика государственных финансов экономика страны в целом разделяется на пять секторов, каждый из которых состоит из институциональных единиц, имеющих сходные цели. Пять обозначенных секторов включают:

- **сектор нефинансовых корпораций**, состоящий из собственно нефинансовых корпораций, квазикорпораций и некоммерческих организаций, являющихся рыночными производителями товаров и нефинансовых услуг;
- **сектор финансовых корпораций**, включающий финансовые корпорации и квазикорпорации, а также некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые финансовыми корпорациями, основной функцией которых является оказание услуг финансового посредничества или вспомогательная деятельность в сфере финансового посредничества;

- **сектор государственного управления**, включающий институциональные единицы, выполняющие функции органов государственного управления в качестве основного вида деятельности;
- **сектор домашних хозяйств**, включающий совокупность домашних хозяйств и некорпорированные семейные предприятия (подсобные хозяйства, семейные фермы и т. д.);
- **сектор некоммерческих организаций**, обслуживающих домашние хозяйства (объединяет нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые домашними хозяйствами).

Помимо этих пяти секторов существует еще и так называемый сектор остального мира, в составе которого учитываются все институциональные единицы-нерезиденты, которые совершали операции или имели какие-либо другие экономические связи с единицами-резидентами.

В секторы нефинансовых и финансовых корпораций включаются только рыночные производители, а в секторы государственного управления, домашних хозяйств, некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, — нерыночные производители.

Государственный сектор образуют сектор государственного управления (включающий органы власти разных уровней и подведомственные им учреждения) и государственные институциональные единицы, входящие в секторы нефинансовых и финансовых корпораций.



Как видно из данного рисунка государственные корпорации объединяются в четыре основные группы (подсекторы) государственного сектора:

- **Нефинансовые государственные корпорации** — все нефинансовые корпорации-резиденты, контролируемые институциональными единицами сектора государственного управления.
- **Финансовые государственные корпорации** кроме денежно-кредитных — все финансовые корпорации-резиденты, контролируемые институциональными единицами сектора государственного управления, за исключением Центрального банка и других государственных депозитных корпораций. К депозитным корпорациям относятся финансовые корпорации, квазикорпорации или рыночные некоммерческие организации, которые занимаются в основном финансовым посредничеством и имеют обязательства в форме депозитов или финансовых инструментов, которые являются близкими заменителями депозитов.
- **Денежно-кредитные государственные корпорации кроме Центрального банка** — все депозитные корпорации-резиденты, за

исключением центрального банка, которые контролируются институциональными единицами сектора государственного управления.

- **Центральный банк**, который состоит из самого центрального банка, структур валютного управления или независимых валютных органов, которые осуществляют эмиссию национальной валюты, полностью обеспеченной резервами в иностранной валюте, а также других связанных с органами государственного управления учреждений, которые представляют собой обособленные институциональные единицы и выполняют главным образом функции центрального банка.

Внутри сектора государственного управления, в зависимости от количества уровней власти, могут выделяться подсекторы центрального правительства, региональных и местных органов управления.

В каждой стране институциональные единицы, образующие государственный сектор, могут выступать в различных организационно-правовых формах в соответствии с нормами национального законодательства. По-разному решается и задача проведения границы между государственными и негосударственными корпорациями и квазикорпорациями. Международная статистическая система выделяет только два важнейших признака — участие государства в собственности соответствующего хозяйствующего субъекта или осуществление государственного контроля за его деятельностью.

Под контролем понимается возможность влиять на состав ее руководства, политику и деятельность корпорации, которая может проявляться, в частности, в следующем:

- предоставление кредитов по ставкам ниже рыночных;
- поставка электроэнергии по сниженным тарифам;
- наем большего числа работников, чем требуется;
- приобретение избыточных производственных ресурсов;
- оплата производственных ресурсов по ценам, превышающим рыночные;
- продажа продукции по ценам ниже рыночных.

- Центральное место в государственном секторе принадлежит сектору государственного управления, который состоит из институциональных единиц органов государственного управления и всех нерыночных некоммерческих организаций, контролируемых и в основном финансируемых органами государственного управления.
- Единицы органов государственного управления (государственные единицы) «выполняют функции органов государственного управления в качестве своего основного вида деятельности». Они обладают законодательной, судебной или исполнительной властью по отношению к другим институциональным единицам.

Считается, что некоммерческая организация в основном финансируется органами государственного управления, если основную долю ее операционных доходов составляют бюджетные средства. Государственные нерыночные некоммерческие организации в реальной жизни могут иметь различный организационно-правовой статус, который, так же как и у корпораций, определяется национальным законодательством. Их основной общий признак — предоставление общественных товаров или услуг в целом бесплатно или по ценам, которые не являются экономически значимыми. Они не являются государственными органами, однако считается, что они проводят государственную политику и фактически являются частью органов государственного управления. Основными примерами государственных некоммерческих организаций являются бюджетные учреждения, оказывающие услуги населению. Особым видом этих организаций являются социальные фонды, которые могут выделяться в самостоятельные подсекторы сектора государственного управления.

Участие государства в предоставлении общественных товаров и услуг не предполагает, что государство должно само производить эти товары и услуги.

В современных условиях возможны различные формы предоставления общественных товаров и услуг:

- производство в рамках государственного сектора (касается, прежде всего, товаров и услуг, имеющих большое общественное значение — здравоохранение, образование, жилищное хозяйство, социальное обслуживание, культура);
- приобретение у других уровней власти (предполагает четкую спецификацию услуг, полное финансирование и контроль);
- приобретение у предприятий частного сектора или независимых некоммерческих организаций на основе заключения контрактов (наиболее распространено в сфере общественного транспорта, строительства жилья и сооружений общественного назначения, строительства и обслуживания инженерных сооружений и коммуникаций, уборки улиц, сбора и вывоза мусора, услуг полиции, содержания парков);
- привлечение частного капитала к производству на основе формирования частно-государственных партнерств и иных форм совместного участия в предоставлении общественных товаров и услуг (особенно распространено в сфере строительства и обслуживания дорог, различных инженерных сооружений и коммуникаций, общественного транспорта, коммунального хозяйства);
- участие в финансировании предоставления услуг (потребительские субсидии, а также ваучеры, или финансовые поручительства государства, предоставляемые определенным категориям потребителей социальных услуг для представления в выбранные ими соответствующие учреждения; обеспечивают полное или частичное финансирование предоставления общественных благ; особенно распространены в сферах школьного и высшего образования, здравоохранения, оплате жилищных и коммунальных услуг);
- установление стандартов предоставления общественных услуг и отказ от их государственного предоставления (передача производства отдельных видов услуг в рыночный сектор экономики, например, сбор мусора).

Использование различных форм предоставления общественных товаров и услуг, вплоть до отказа от производства в сферах, привлекательных для частного бизнеса, получило широкое распространение в развитых странах в последние 15–20 лет. Это было связано с задачами повышения эффективности и результативности хозяйственной деятельности государства на основе внедрения рыночных стимулов и механизмов в управление общественными финансами, получивших название новой модели управления.

Центральными направлениями этого реформирования являются сокращение прямого участия государства в производстве общественных товаров и услуг, передача их в частный сектор и создание конкурентной среды для производителей государственного сектора. Если материальные ресурсы для функционирования государственного сектора традиционно приобретались у негосударственных предприятий, то в последние два десятилетия в развитых странах все большую часть конечных общественных товаров и услуг государство на основе контрактов закупает в частном секторе. Так, в начале 1990-х гг. удельный вес негосударственных производителей в расходах государства составил в Германии 44 %, США — 31, Италии и Швеции — 25, Японии и Франции — 16 %.

Контрактные отношения получают распространение и в государственном секторе. Они связаны с реструктуризацией органов власти на основе разделения функций управления и оказания услуг и формирования министерств как заказчиков и агентств с подконтрольными им государственными организациями как поставщиков общественных услуг. Наиболее широко контрактные отношения в государственных структурах распространены в Новой Зеландии. Развитие контрактных отношений сопровождается усилением применения конкурсных методов отбора предложений, когда претендентами могут выступать как государственные, так и негосударственные организации и победителем оказывается претендент, предложивший наиболее выгодные условия.

Внедрение рыночных методов требует смены акцентов в хозяйственной деятельности государства, переход от целей, замкнутых на собственной хозяйственной деятельности (управление бюджетной сетью и ресурсами), к целям, ориентированным на потребителя. Это заставляет производителей учитывать запросы и предпочтения потребителей, индивидуализировать услуги. Усиливается потребность полного учета стоимости общественных услуг, увязывания ее с величиной оплаты и введения адресной поддержки нуждающихся категорий населения вместо прямого субсидирования производителя. Все это привело к формированию разнообразных новых форм предоставления общественных услуг типа «одного окна» в отношении услуг регистрации, «магазина услуг», предлагающего разнообразный ассортимент социальных услуг, или комплексного социального обслуживания, предлагающего набор услуг, связанных с определенными семейными событиями, например рождением ребенка, а также ваучеры и субсидии потребителям. Новые формы предоставления общественных товаров и услуг и их финансирования предполагают активное влияние потребителей на их производство, налаживание тесной обратной связи между потребителем и органами публичной власти.

Таким образом, в каждой стране для проведения границ государственного сектора приходится самостоятельно решать задачу адаптации общих принципов и критериев к особенностям национальной экономики и системам учета и отчетности, а сфера общественных товаров и услуг во многих развитых странах все больше превращается в «индустрию» общественных благ с разным соотношением государственного и рыночного производства, основанного на конкуренции и выборе потребителя, установлении тесных связей между платой (налогообложением) и услугами, воздействием потребителей на их производство.

Государственный сектор занимает в России наиболее прочные позиции в таких сферах, как оборона, научно-фундаментальные исследования, здравоохранение, образование, культура. Доля государственного сектора на

федеральном и местном уровнях представлена в табл. 1.1, 1.2 (см. приложение).

Кроме этих отраслей государственные муниципальные предприятия доминируют в сфере предоставления почтовых услуг, природных ресурсов, железнодорожных и авиаперевозок.

В ряде стран (Великобритании, Германии, Голландии) государственные компании занимают различные доли в электроэнергетике. Имеется ряд стран, в которых государственный сектор имеет значительную долю в обрабатывающей промышленности (от 30 – 40% в Германии), в автомобильной промышленности, судостроении (в Великобритании, Австрии – 35%, в Италии, Испании, Швеции – 10%).

По второму критерию рассчитывается удельный вес доходов и расходов в ВВП или ВНП, национальном доходе. В табл. 1.3 (см. приложение) приведены данные об удельном весе государственных доходов в валовом внутреннем продукте. Как видно из таблицы, в развитых странах в общественный сектор вовлекается, как правило, от 30 до 60 % ВВП. При этом примерно одинаковый уровень производства валового внутреннего продукта на душу населения нередко сочетается со значительными различиями в удельном весе общественного сектора в экономике. Масштабы

общественного сектора во многом зависят не только от объективных экономических возможностей страны, но также от традиций и особенностей проводимой политики.

Основные тенденции, с точки зрения второго критерия, в Великобритании на рубеже XVIII – XIX в.в. доля государственного сектора в ВВП составила тогда 1/4. К концу XIX в. Она снизилась до 1/10, в течении XX в. Возросла в 4,4 раза. За это время принципиально изменился сам характер государственного сектора экономики. В начале этого периода обслуживались в основном нужды армии, безопасности, государственного аппарата. С развитием индустрии и быстрым ростом экономического потенциала, увеличением абсолютных показателей национального дохода

началась реструктуризация всей системы государственных доходов и расходов.

Государственный сектор стал значительно расти только в XX в. после Первой Мировой войны и мирового экономического кризиса 1928 – 1933 годов, когда стало окончательно ясно, что возможно повторение событий России 1917 года, но в мировых масштабах. Именно российская революция явилась главным показательным событием, которое способствовало кардинальным изменениям в социально-экономической системе в первую очередь западных стран. Благодаря ей на Западе стали на основе осмысления этих событий разрабатываться принципиально новые экономические теории, прежде всего теория Кейнса, которые совсем по-новому стали определять роль и место государства в экономике. В западной научной мысли произошел коренной перелом, и на смену классической либеральной теории Смита, концепции «государства – ночного сторожа» пришла теория, которая прямо говорила о том, что государство должно быть одним из крупных собственников. Оно должно владеть такими отраслями, как оборонная промышленность, ресурсодобывающие отрасли, транспорт (железнодорожный в первую очередь), электроэнергетика и связь. Эта теория говорит также об активной роли государства в косвенном рыночном регулировании экономической системы стран Запада.

Во время великой депрессии финансовая власть США обнаружили простую вещь, что они безграмотны и совершенно неправильно спрогнозировали развитие кризиса на фондовой бирже и срегулировали ситуацию, наоборот: там, где нужно повышать, снижали, сдерживали курс национальной валюты оказалось, что у них нет законодательно закрепленных механизмов по его регулированию. Все это приводило к резкой дестабилизации ситуации, биржевой панике, которая быстро вылилась в банковский кризис, который был связан с большими потерями банков от биржевого краха с крупными невозвратами кредитов со стороны хозяйствующих субъектов и, как следствие, невозможностью банков

расплачиваться перед своими клиентами-вкладчиками. Инфляция была очень большая, происходило массовое закрытие производств. Толпы вкладчиков требовали свои вклады досрочно, что привело к банкротству многих банков.

Для того чтобы хоть как-то справиться с этой ситуацией, администрация Рузвельта была вынуждена изменить банковское законодательство и начать «новый курс». Эти изменения затронули основы регулирования банковской системы. В связи с принятием новых законов мелкие банки были закрыты, а крупные банки получили государственные льготные кредиты. Кроме того, банкам было запрещено давать необеспеченные кредиты, была создана финансовая полиция. Банки начали готовить в финансовую систему отчеты о своем состоянии, состоянии ликвидности.

Система существовавшая до этого не была совершенной. Недостатком её было то, что периодически случались кризисы перепроизводства. Они случались, потому что уровень потребления был крайне низок, не существовало социальной защиты, а это приводило к тому, что производство опережало потребление. Сбыт оказался невозможным из-за огромного количества продукции. Выходом стали экспорт капитала и передел мира. Но Первая Мировая война показала, что так нельзя. Тогда решили отрегулировать систему так, чтобы обеспечить сбыт. Это означало, что надо было делиться прибылью, что приводило к тому, что государство через налоговую систему стало изымать в бюджеты всех уровней значительную часть ВВП. Эта доля во второй половине XX в. Постоянно росла. Впервые появились государственные социальные программы, а государственный сектор начал экспансию в непроизводственные сферы, то есть стали формироваться бюджетные образование, здравоохранение. Были впервые

созданы государственные внебюджетные фонды социального страхования по безработице и медицинского страхования.

Такая политика сначала встретила ожесточенное сопротивление со стороны крупного олигархического капитала. Замыслы американского

президента, чтобы сделать жилищное строительство локомотивом экономики были сорваны, «новый курс» оказался под угрозой провала.

Для того чтобы спасти «новый курс», пришлось увеличить расходы на войну. Была сформирована мобилизационная экономика, но окончательно кризис был преодолен только после Второй Мировой войны после реализации плана Маршалла. Это было сделано исключительно с экономическими целями, потому что сложилась благоприятная ситуация для этого. В Европе не было производства, все было разорено, а в США были огромные запасы продовольствия, которые некуда было сбыть. Таким образом, Америка заставила их закупать свою продукцию на предоставленные им кредиты.

В целом, для развитых стран в последние два десятилетия характерно выявление тенденции к постоянному повышению доли общественного сектора в экономике.

Государственный сектор со временем стал необходимым элементом современной рыночной экономики в странах Запада, но нужно понимать, что он принципиально отличается от планового государственного хозяйства.

Плановое хозяйство в рамках СССР самодостаточно. Оно существовало в отсутствии какого-либо частного сектора. Государственный сектор в рыночной экономике явился дополнительным и стабилизирующим элементом экономической системы, который лишь обеспечивает развитие частного сектора и не может существовать вне рыночного хозяйства. Государственное хозяйство в рамках плановой экономики оперировало директивными планами, и главное место в планах занимала натуральная продукция, а не финансы, потому что денег в прямом и полном смысле в плановой экономике не существовало. Они не выполняли основных денежных функций.

В рыночной экономике на первое место выходили финансовые характеристики деятельности хозяйствующих субъектов. Главный инструмент взаимодействия государственного сектора с частным – налоги и государственные расходы, а влияние на темпы и пропорции развития

экономики обеспечивается преимущественно через корректировку (чаще всего косвенную) рыночных цен.

Подобные отличия ставят непреодолимый барьер на пути перенесения механизмов функционирования государственного сектора социалистического хозяйства в государственный сектор рыночного хозяйства.

Всегда существовал переходный период, когда этот государственный сектор формировался заново, создавалась для этого новая налоговая система, банковская система, система государственного регулирования, создавалась новая институциональная система государственного сектора. Таким образом, в переходный период государственное хозяйство не просто "сжимается" в связи с передачей многих объектов в частную собственность. Оно коренным образом преобразуется. Это означает, что между государственным сектором современной России и государственным сектором СССР нет ничего общего. Они устроены на разных принципах функционирования при помощи различных экономических механизмов.

В табл. 1.4 (см. приложение) представлены данные, характеризующие удельный вес общественного сектора в экономике России в годы реформ. Легко видеть, что доля общественного сектора в ВВП довольно быстро сокращалась, но остается при этом значительной.

Трудности, с которыми столкнулась наша страна при переходе к рыночной экономике, нашли наиболее концентрированное выражение в состоянии государственных финансов. В конечном счете оно определялось неадекватностью новым условиям той структуры хозяйства, которая была унаследована от прошлого, просчетами в проведении реформ (в частности, фактическим отсутствием последовательной микроэкономической политики), перманентной социальной напряженностью, неудовлетворительным распоряжением государственной собственностью, а также многочисленными недостатками в работе государственного аппарата. Эти и ряд других факторов не позволяли, с одной стороны, предотвратить быстрое сокращение доходов государства, а с другой — уменьшить в такой же мере его расходы.

Как видно из табл. 1.4, разрыв между государственными расходами и доходами сократился к середине 1990-х гг. Однако это было достигнуто в большой степени двумя путями: ограничив денежную эмиссию, за счет которой ранее покрывался разрыв, государство, с одной стороны, стало все чаще нарушать свои обязательства по отношению к организациям и работникам бюджетной сферы, а с другой — прибегло к массивным внутренним и внешним заимствованиям.

В конечном счете это привело к августовскому кризису 1998 г. Отечественный опыт 1990-х гг. со всей убедительностью показал, что построение рыночной экономики не сводится к предоставлению индивидам и предприятиям права свободно заключать сделки. Отсутствие отвечающего современным требованиям общественного сектора (речь идет о государственных финансах, системе регулирования и правоприменения, социальной защите и т. д.) обрекло частный сектор на деформации и неэффективность, а экономику в целом — на застой. Реформирование общественного сектора в нашей стране в значительной мере подменялось его сокращением. Между тем вопрос об оптимальных масштабах общественного сектора, по сути, имеет смысл лишь в контексте вопроса о его качестве. Именно качественное состояние общественного сектора имеет определяющее значение для хода российских реформ.

Вопросы для повторения.

1. Какие функции выполняет государство в рыночной экономике?
2. Что представляет собой общественный сектор?

3. Какие функции выполняют общественные финансы?
4. Как можно охарактеризовать масштабы общественного сектора?
5. Каковы тенденции изменения доли общественного сектора в экономике?

Литература:

1. Якобсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000г.
2. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М., ИНФРА –М, 2000г.
3. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Изд-во Московского университета: ИНФРА-М, 1997.
4. Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Аспект-пресс, 1995.
5. Руководство по статистике государственных финансов, 2001 г.
6. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М., ЮНИТИ, 2002г.
7. Статистический сборник правительства Пензенской области. – Пенза, 2005г.

Тестовые контрольные задания

1. Функциями государства являются:

- 1) планирующая;
- 2) регулирующая;
- 3) охранительная;
- 4) перераспределительная;
- 5) контрольная;
- 6) стабилизационная;
- 7) социальная;

2. Выберите правильное определение государственного (общественного) сектора:

- 1) это совокупность предприятий и учреждений, находящихся в собственности органов власти всех уровней;
- 2) это совокупность всех видов ресурсов (материальных, трудовых, интеллектуальных, технологических, денежных и т.д.), находящихся в собственности и распоряжении государства, которые оно может использовать по мере необходимости и на основании четкой нормативно-правовой базы;
- 3) это имущество, которым владеют, пользуются и распоряжаются органы исполнительной власти напрямую или через своих специально делегированных в управленческие структуры соответствующих предприятий представителей.

3. Право руководства предприятия пользоваться, владеть и распоряжаться имуществом, денежными средствами предприятия, но в определенных пределах и с определенными ограничениями – это:

- 1) право оперативного управления;
- 2) право собственности;

3) право хозяйственного ведения;

4. В каких сферах государственный сектор в России занимает наиболее прочные позиции:

- 1) лёгкая промышленность;
- 2) туризм;
- 3) оборона;
- 4) научно-фундаментальные исследования;
- 5) здравоохранение;
- 6) культура;
- 7) образование.

5. Характеристиками рыночной экономики являются:

- 1) главное место занимает натуральная продукция, а не финансы;
- 2) на первое место выходят финансовые характеристики деятельности хозяйствующих субъектов;
- 3) отсутствие какого-либо частного сектора;
- 4) влияние на темпы и пропорции развития экономики обеспечивается преимущественно через корректировку (чаще всего косвенную) рыночных цен.

Тема 4. Государственная финансовая политика России.

Понятие, составные элементы и механизмы реализации финансовой политики государства.

Государственная и финансовая политика является ключевым элементом макроэкономической политики государства и главным механизмом регулирования экономических процессов в стране. Она разрабатывается и принимается высшими органами государственной власти, ее основные положения подготавливаются двумя основными министерствами, Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли, вместе с профилирующими комитетами в Администрации Президента. Эти основные положения проходят процесс согласования в основных министерствах Правительства и комитетах Администрации, но поправки, которые они могут внести, не являются принципиальными и не могут изменять общую концепцию финансовой политики, сформулированную в этих ведомствах. После этого разрабатывается целый комплекс законопроектов, которые от лица Правительства и Президента выносятся на утверждение в Федеральное Собрание и, после соответствующего одобрения там, составляют необходимую в рыночной экономике основу регулирования экономических процессов в стране.

В рамках этой финансовой политики выделяются следующие основные элементы и направления: во-первых, налоговая политика государства, во-вторых, бюджетная политика, в-третьих, кредитно-денежная политика, в-четвертых, институциональная политика, в-пятых, инвестиционная политика, в-шестых, социальная политика государства.

Важнейшим элементом финансовой политики государства является *налоговая политика*, которая должна быть направлена на создание приемлемых как для государства, так и для хозяйствующих субъектов,

условий налогообложения, которые должны стимулировать развитие реального сектора экономики (как государственного, так и частного) и должны способствовать финансовому оздоровлению предприятий, обеспечивать возможности предприятия для создания необходимых резервов финансовых средств на своих счетах, доступ к кредитным ресурсам в целях обеспечения финансового роста объемов производства. В рамках этой политики государственные органы власти предприняли ряд конкретных шагов на законодательном уровне в двух основных направлениях.

Первое направление условно можно назвать *облегчением налогового бремени*. Это проявилось в целом ряде законодательных актов, начиная с нового налогового кодекса, изменения в котором коснулись, во-первых, самого перечня взимаемых государством прямых и косвенных налогов в сторону его сокращения, во-вторых, изменения коснулись пересмотра самих налоговых ставок в сторону их значительного понижения по сравнению с периодом начала – середины 80-х годов, в том числе это снижение затронуло НДС и налог на прибыль. В – третьих, был ликвидирован целый ряд социальных налогов и введен единый социальный налог, ставка которого в два раза ниже по сравнению с суммой тех отдельных налогов, которые предприятия платили раньше. В – четвертых, была введена плоская шкала подоходного налога с существенным сокращением налогообложения зажиточного населения. Если рассматривать этот комплекс мер, то общее налоговое бремя за последние восемь – десять лет было снижено в несколько раз, и на сегодняшний день общий уровень налогообложения в стране соответствует всем международным стандартам, являясь даже ниже, чем в Европейском Союзе, а по отдельным показателям (налог на недвижимость, подоходный налог и т.д.) являясь беспрецедентно низким по сравнению с любой западной страной.

Второе направление налоговой политики можно назвать как *«выравнивание налоговых условий для всех без исключения хозяйствующих субъектов»*. В рамках этого направления произошла законодательная отмена

всех существующих до этого налоговых и таможенных льгот, предоставление которых отдельным отраслям экономики и под определенные хозяйственные проекты в предыдущий период не дало ожидаемого эффекта, а наоборот, привело к еще большей криминализации бизнеса. В рамках этого же направления была проведена *реструктуризация пеней и штрафов* по платежам в бюджеты всех уровней. Это было сделано для того, чтобы освободить хозяйствующие субъекты от непосильного долгового бремени 90-х годов, так как размеры начисленных предприятиям штрафов по задолженностям к началу XXI века значительно превышали размеры самой основной задолженности. Было очевидно, что они никогда не смогут погасить эти штрафы, но само наличие долгового бремени значительно сдерживало возможности предприятия на саморазвитие.

Был принят ряд актов, которые ужесточали налог администрирования, то есть детализировали процесс сбора налогов и перечисления налоговых платежей в бюджет. Были закрыты лазейки неправильного расчета налогооблагаемой базы и, как следствие, недоперечисления налогов в бюджет.

Реформирование налоговой системы окончательно закрепило ее *многоканальный характер*, что не позволило развалить РФ по образцу СССР. *Одноканальная налоговая система* предполагает, что все без исключения собираемые в масштабах региона налоги концентрируются на счетах соответствующего регионального финансового ведомства, а потом часть их перераспределяется на региональные нужды, а часть передается, по решению региональных властей, в центральные органы управления на выполнения ими общегосударственных функций. *Многоканальная налоговая система* предполагает несколько путей как сбора налогов с предприятий, так и их распределение между бюджетами различных уровней. Были закреплены законодательно общефедеральные, региональные и местные налоги, которые собираются централизованной системой налоговых органов независимо от желания местных и региональных властей, перечисляются в бюджеты

соответствующих уровней и не могут в произвольном порядке изыматься в пользу какого-либо бюджета. Для подстраховки была введена регулируемая налоговая сумма сбора, которая расщепляется на три части: часть в местный, часть в региональный и часть в федеральный бюджеты. Это, с одной стороны, создает дополнительные финансовые ресурсы в федеральном бюджете, а с другой стороны, позволяет центральным органам власти перераспределять полученные таким образом денежные средства дотационным региональным бюджетам в виде субсидий и субвенций для поддержания среднестатистического уровня развития в регионе и позволяет ставить в дополнительную финансовую зависимость политическую элиту региона от центра. Правда, до сих пор существуют отдельные налогово-финансовые договоры между органами отдельных субъектов федерации и органами государственной власти России, по которым, во-первых, за этими субфедеральными органами закрепляются дополнительные налоговые источники, во-вторых, предусмотрены дополнительные дотации бюджетам этих регионов. Это положение – прямое наследие Ельцина, который в свое время заключил особые договоры с этими республиками по принципу «берете столько суверенитета, сколько сможете взять».

Второй элемент финансовой политики - это *бюджетная политика*. В рамках реализации этой политики государство предприняло ряд законодательно оформленных мер. В первую очередь был введен новый бюджетный кодекс, направленный на преодоление бюджетного кризиса середины 90-х годов, закончившегося дефолтом 98-го года, то есть отказом федерального бюджета платить по всем своим внутренним обязательствам и замораживанием на полгода выплат по внешним долгам. После этого был предпринят ряд конкретных мер.

Во-первых, *отказ от утверждения дефицитных бюджетов*, покрытие которых производилось за счет разнообразных внутренних и внешних заимствований, что приводило к росту внутреннего и внешнего долга.

Впервые в 1999 году был принят бездефицитный бюджет, а потом, на протяжении семи лет, принимались профицитные бюджеты, в которых превышение расходов над доходами доходило до 2% от ВВП.

Во-вторых, *проведение крайне осторожной политики формирования федеральных бюджетов.* Специально занижались показатели расчетных мировых цен на основные продукты российского экспорта, с целью формирования ускоренными темпами золотовалютных резервов страны, которые были практически исчерпаны к 1998 году на поддержание высокого курса национальной валюты, а также для того, чтобы образовать и накапливать резервный фонд, который в то время создавался исключительно с целью избежать повторения финансового и бюджетного кризиса 1998 года и обеспечить дополнительные резервы бюджетной системы, в случае резкого колебания мировых цен на продукцию российского экспорта. Также дополнительные ресурсы шли на выплату внешних долгов опережающими темпами. В рамках этой политики были введены повышенные, по сравнению с предыдущим периодом, таможенные пошлины на основную экспортную продукцию для того, чтобы обеспечить централизованный источник доходной части федерального бюджета, который почти полностью направлялся на финансирование расходов, связанных с обслуживанием и погашением внешних долгов.

В-третьих, была *проведена инвентаризация объектов федеральной собственности*, были четко установлены пакеты акций, которые находились в собственности Федерального Правительства для того, чтобы добиться неукоснительного перечисления причитающихся государству дивидендов на эти акции в федеральный бюджет.

В-четвертых, был *изменен закон о Центральном Банке России*, руководство которого, наконец – то, превратилось из удельных князей в государственных служащих в ранге министра, которые были обязаны давать отчет о деятельности Центрального Банка Правительству и перечислять прибыль Центробанка в федеральный бюджет.

В-пятых, были существенно *пересмотрены общегосударственные целевые программы*. Количество их было существенно сокращено, но зато оставшиеся стали финансироваться на 100%, а не на 20-30%, как раньше. Это позволило существенно сэкономить на государственных расходах на все эти программы.

Следующее мероприятие, которое было реализовано еще в конце 90-х годов – это *ликвидация системы уполномоченных банков и централизация всех бюджетных средств бюджетов всех уровней на счетах Федерального Казначейства*, которое было создано специально для того, чтобы аккумулировать средства бюджета и отслеживать все платежи в соответствии с расходами бюджета, выделением бюджетных трансфертов на те или иные нужды и цели.

Следующее мероприятие – это *реструктуризация государственного долга*, которая была проведена в течение пяти последних лет и была направлена в основном на переговоры с кредиторами о том, чтобы они согласились с досрочным погашением Россией своих долгов по государственным займам и не требовали от России выплаты процентных платежей по досрочно погашенным основным суммам задолженности. Это позволило снизить финансовую нагрузку на расходную часть бюджетов и уменьшить долю выделяемых на погашение и обслуживания внешнего долга бюджетных средств с 25% всех выделяемых федеральным бюджетом денег в 2001 году до 12% , которые шли на эти нужды в 2007 году. Это позволило высвободить значительное количество денежных средств, собираемых через налоговую и неналоговую системы в федеральный бюджет для финансирования обороны, социальной сферы, государственного аппарата, а не тратить эти деньги на обслуживание внешнего долга, выплачивая ежемесячные проценты по нему.

Вместе с реструктуризацией была проведена и *инвентаризация* всех бюджетных заимствований, которые были сделаны как от имени советского Правительства, начиная с 1986 года, на общую сумму примерно 80

миллиардов долларов, так и от имени российского Правительства на общую сумму примерно 70 миллиардов долларов с 1992 года по 1998 год включительно. Эта инвентаризация позволила составить точный список сделанных займов с указанием источника ресурсных кредитов, времени получения этого займа, объема полученных ресурсов, целей, на которые были взяты эти деньги, а также организаций или органов власти, учреждений, которые являлись конкретными получателями данных денежных средств, или объемов, закупленной на эти денежные ресурсы продукции, если это были продовольственные кредиты или кредиты на закупку товаров народного потребления. По итогам этой приватизации выяснилось, что значительное количество занятых денежных средств было использовано не по назначению, а было разворовано. Это создало дополнительную нагрузку на экономику страны. Правда, по результатам расследования специализированных служб выяснилось, что значительная часть средств, привлеченных из международных организаций (например, МВФ), вообще не поступило в страну, и оказалось, что управление этого фонда в согласии с нашими чиновниками воруют не меньше. Результаты инвентаризации были представлены руководству.

Следующее мероприятие- *принятие закона, который начал по-новому регулировать рынок алкогольной продукции*. Была введена государственная монополия на производство спирта, но оказалось, что алкогольная мафия настолько сильна, что закон не исполняется или исполняется с огромными издержками, а это приводит к серьезной потере денежных поступлений в бюджет, которые могли быть собраны, если бы закон исполнялся.

Денежно-кредитная политика. Ее важной задачей в конце 90-х годов – начале XXI века было преодоление банковского кризиса, который разворачивался в стране с августа 1998 года по февраль 1999года – I стадия кризиса; с марта 1999 года по конец 2001 года – II фаза, а его отголоски наблюдались в 2004 и в 2006 годах. Этот кризис был связан и вызван дефолтом, который государство объявило в августе 1998 года по своим

внутренним долговым обязательствам, то есть по государственным долгосрочным облигациям, а банки в основном вкладывали деньги своих клиентов, как юридических, так и физических лиц, в рынок ГКО, который приносил огромную доходность. И когда государство оказалось не в состоянии расплачиваться по этим облигациям, банки не смогли расплатиться со своими вкладчиками. Относительно средние банки, которые не слишком втянуты в эти игры на фондовом рынке, были практически не затронуты кризисом, они пострадали только от паники, которая возникла среди населения, когда люди в массовом порядке стали требовать досрочного возврата своих вкладов. Поэтому к концу 1998 года вся банковская система страны оказалась парализована. Первая задача – ее *реструктуризация*. При решении этой задачи была проведена санация этих банков, то есть процедура их оздоровления. Была создана специальная финансовая корпорация, которая взяла на себя обязательства выплатить клиентам крупных банков – банкротов основную сумму их вкладов в размере до ста тысяч рублей в полном объеме, от ста до трехсот тысяч рублей в половинном размере, свыше трехсот тысяч – треть. Но самое «замечательное» было то, что тем вкладчикам, у которых вклады были в валюте, выплатили сумму в рублях по тому курсу, который сложился на конец 1998 года. Естественно, что такие условия не устроили крупных вкладчиков, но это позволило возобновить деятельность закрытых банков, освободило их от формальных обязательств перед большим числом мелких вкладчиков. Кроме того, эта государственная корпорация создала определенный резерв денежных ресурсов для возобновивших деятельность банков и начала развивать систему страхования крупных банков, которые получили приличное законодательное обеспечение в прошлом году. В рамках реструктуризации банковской системы был законодательно введен целый ряд новых нормативов, позволяющих контролировать деятельность банков. Банки были поставлены под контроль спецслужб, и был создан специальный орган – «финансовая разведка». Создание новой системы контроля позволило отслеживать все значительные банковские проводки денежных средств, в том

числе и с зарубежными компаниями и переводом денег за рубеж. Система эта несовершенна, но власть в болезненных ситуациях может проконтролировать движение каждого рубля в этой сфере.

Международная финансовая система тоже прозрачна и подконтрольна, несмотря на наличие офшорных зон. Деньги в этих офшорных зонах находятся под контролем американских спецслужб. В России новая система государственного мониторинга заработала в полном объеме только в 2006 году.

Следующее мероприятие – *стабилизация валютных рынков*, а именно создание системы государственного регулирования, которая помогла бы сглаживать колебания курса национальной валюты по отношению к другим валютам. Это было сделано в октябре – ноябре 1998 года, когда введенная система валютных торгов, которая позволяла контролировать через систему предварительных заявок участников торгов как объемы покупки или продажи иностранной валюты, так и объемы покупки и продажи национальной валюты. Это позволило Центробанку заранее знать, какая ситуация сложится на бирже в определенный день, сколько потребуется долларов и рублей, чтобы сбалансировать спрос и предложение и пресекать валютную спекуляцию. Итогом стало создание четкой системы регулирования валютного рынка через систему валютной интервенции, на основе предварительного анализа заявок участников торгов, и складывание мировой финансовой конъюнктуры. Эта система и сейчас работает достаточно успешно.

Следующее мероприятие – *формирование золотовалютных резервов нового типа*. Ситуация к концу 1998 года сложилась такая, что резервов в золоте не было вообще, а валютные резервы были только в долларовом эквиваленте на общую сумму приблизительно тридцать миллиардов долларов, так как они были практически исчерпаны в период с 1995 года по 1998 год. Решили накапливать новые валютные резервы за счет сверхосторожной валютной политики и благоприятной внешней экспортной

конъюнктуры, но впервые правительство Примакова пришло к выводу, что надо диверсифицировать валютные резервы и вкладывать деньги не только в доллары, но и в евро, фунты, йены, а сейчас и в китайские юани.

Кроме того, впервые был поставлен вопрос о создании золотых резервов у своих золотодобывающих компаний. Часть этих резервов представляет резерв в драгоценных камнях (якутские алмазы). На сегодняшний день объем золотовалютных резервов превышает триста пятьдесят миллиардов долларов. Примерно такую же функцию выполняет стабилизационный фонд, объем резервов которого превышает пять триллионов рублей, но средства в нем в долларах. Это плохо с финансовой точки зрения, так как идет девальвация доллара.

Следующее мероприятие – *реструктуризация таможенной системы*, то есть создание новых таможенных органов с новыми таможенными терминалами, с новой системой контроля за перемещающимися грузами для того, чтобы минимизировать потери доходов государства при экспортно-импортных операциях. Эта работа до сих пор не завершена. В основном оборудованы пункты старых границ с Китаем, Японией, но катастрофична ситуация на русско-украинской границе и на границах с Северным Кавказом, Грузией и т.д. Там, по сути дела, нет ни одного современного таможенного пункта терминала.

Институциональная политика. В рамках этой политики осуществляется структурная перестройка экономической системы страны, выстраиваются мероприятия в области промышленного хозяйства, ТЭК, оборонного комплекса. Был предпринят ряд конкретных шагов, которые в основном сводился к следующему:

Во-первых, *государством были приобретены пакеты акций некоторых ключевых компаний в отдельных отраслях экономики* в счет просроченных налоговых задолженностей со стороны этих предприятий перед бюджетами всех уровней. Потом многие из этих пакетов были реализованы в ходе приватизационных аукционных торгов, а некоторые были приплюсованы к

уже имеющимся у государства пакетам акций этих предприятий. Это позволило, с одной стороны, получить в бюджет те живые деньги, которые были не получены ранее, а с другой стороны, позволило консолидировать государственные доли участия в том или ином бизнесе (либо до блокирующего, либо до контрольного пакета акций). Это было сделано в основном в стратегических областях оборонной промышленности, а в некоторых областях это позволило создать, так называемые, государственные корпорации, объединяя под контролем государства самые разные структуры в этих областях (государственные авиастроительные и судостроительные корпорации). Таким образом, были сведены в единое целое уцелевшие структуры предприятий в этих областях, которые могут обеспечить проектирование, опытно-конструкторские работы и промышленное производство новых, конкурентоспособных моделей самолетов, судов, танков и т.д.

Во-вторых, *была проведена инвентаризация* федеральной собственности, объектов федеральной недвижимости, федеральных унитарных предприятий, казенных предприятий, учреждений федерального значения, то есть *всего объема имущества, который юридически относился к ведению федерального правительства*. В результате были четко посчитаны активные предприятия, проведена оценка стоимости имущества. Также были расторгнуты все незаконные арендные отношения и пресечено незаконное использование имущества в частных целях.

Следствием этого мероприятия было вовлечение в оборот множества объектов незавершенного строительства, которые были на балансе у государства и стали перечислять в федеральный бюджет дивиденды по акциям предприятий федеральной собственности.

Следующее мероприятие – *проведение целой программы структурных преобразований в ТЭК*, которая была направлена на повышение его эффективности и конкурентоспособности. В рамках этой программы была проведена поэтапная *приватизация* РАО ЕС России, основной задачей

которой было, с одной стороны, создание конкурентного рынка электроэнергии и, как следствие, привлечение в российскую энергетику дополнительных инвестиций, прежде всего, в строительство новых энергетических мощностей (ГЭС, АЭС) и в переоснащение уже существующих мощностей. С другой стороны, основной задачей этой приватизации было оставление под государственным контролем системы транспортировки электроэнергии по сетям, доставки конкретным потребителям и ее экспорт за рубеж. Эти преобразования были далеко неоднозначными, у них много как плюсов, так и минусов.

На сегодняшний день одна из задач начала решаться: энергетика получила частные инвестиции, и хоть какие-то мощности начали строиться. Это позволило обеспечить растущие потребности экономики в электроэнергии, хотя очередь на подключение вновь возникших хозяйствующих субъектов в отдельных регионах страны составляет полгода.

В газовой промышленности, наоборот, произошла консолидация государственного пакета акций «Газпрома», то есть его мягкая национализация с выкупом частной доли по рыночной стоимости и своеобразная инвентаризация «Газпрома» во все остальные газовые концерны с целью поставить их под свой контроль, а также активное приобретение «Газпромом» крупного пакета акций в смежных отраслях деятельности нефтегазовой промышленности, нефтехимии, нефтепереработки. В результате «Газпром» превратился в колоссальную газонефтяную империю, которая контролирует газовую долю всего ТЭК России, имеет значительные активы за рубежом (Англия, Голландия, Германия). Таким образом, «Газпром» - это единственная полноценная российская, транснациональная корпорация, являющаяся главным инструментом России в мире. В общем и целом, структурные изменения в этом комплексе сделали его более эффективным, но в силу целого ряда политических причин не позволили за счет его колоссальных ресурсов существенно изменить социальную ситуацию в стране.

Следующее мероприятие – *реструктуризация системы транспорта* в России (железнодорожный транспорт). Его реструктуризация началась в середине 90-х годов, но в активную фазу вошла только с 2003 года. Благодаря реструктуризации компании-монополиста ОАО «Российские железные дороги» были созданы две компании, одна из которых специализируется на транспортных перевозках, а другая отвечает за производство оборудования, вагонов, локомотивов, за обновление железнодорожных путей и т.д. Вторая компания в рамках ОАО «Российские железные дороги» действует как рыночная структура и привлекает имущество частных инвесторов под конкретные проекты: строительство магистрали «Москва – Сочи», строительство новых локомотивов, обновление рельсовых путей и т.д. Уровень капитализации этой компании растет, прибыль растет, и это позволяет хоть как-то регулировать тарифы на перевозки пассажиров и грузов. Железнодорожные тарифы на грузовые внутренние перевозки являются самыми низкими.

Еще одно мероприятие – *структурное переустройство отраслей связи*. Эта отрасль демонополизирована по сравнению с другими (железнодорожной, газовой и т.д.), в основном за счет основания с нуля новых компаний сотовой связи («Билайн», «Мегафон» и т.д.), которые создают реальную конкуренцию на рынке услуг связи старым государственным компаниям проводной связи, и хотя тарифы на их услуги до сих пор остаются самыми высокими в Европе, развитие этой отрасли не вызывает никаких сомнений.

Следующий шаг – *реформирование жилищно-коммунального хозяйства*. Реформирование его идет давно (с 90-х годов), но последняя концепция реформы сводится к следующим основным вещам.

Во-первых, *необходимость участия государства в решении проблемы колоссальной задолженности перед субъектами ЖКХ*, которая образовалась за последние 30-40 лет. Потом разрабатывается программа государственного финансирования капитального ремонта домов, которые в этом нуждаются, за

счет средств федерального бюджета и поэтапное погашение долгов перед ЖКХ. Процедура получения федеральных средств крайне сложна, потому что она требует осмысленной гражданской активности, то есть созданием ТСЖ обусловлено условие получения федеральных денег. Процедура регистрирования ТСЖ очень сложна и по времени, и по финансированию; нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ТСЖ, недостаточна; есть масса проблем с регистрацией ТСЖ прав собственности на земельные участки; да и само население не проявляет никакой активности. Поэтому переход в этой системе от муниципальных предприятий к системе конкурирующих, частных компаний практически не происходит или происходит в новых домах, где зажиточное и богатое население и где нет долгов и нужды в капитальном ремонте.

Определились проекты *реприватизации*, которые проводились в ТЭК, в военно-промышленном комплексе. В ВПК это привело к созданию, по сути дела, единственной государственной компании, которая имеет право осуществлять экспорт вооружения за рубеж, а именно российский оборонный экспорт. В эту компанию входит целый ряд научно-исследовательских институтов, которые занимаются разработкой новых видов вооружения, входит целый ряд опытно-конструкторских бюро, которые выполняют единичные заказы, готовят образцы вооружений и проводят их испытания, а также целый ряд предприятий, которые осуществляют серийный выпуск продукции и специальная отдельная структура, которая занимается заключением контрактов с зарубежными заказчиками и размещением финансов на предприятии, которые поступают по линии государственного внутреннего заказа. Эти же процессы реприватизации привели к формированию целого ряда государственных корпораций в авиастроении, судостроении, железнодорожном транспорте, в отрасли связи, а также к созданию специфической корпорации – ростехнадзор – которая должна заниматься контролем за обеспечением техники безопасности на производстве, проверкой поступающего оборудования на его соответствие

имеющимся государственным стандартам. Во всех этих отраслях, в которых создаются государственные корпорации, происходит процесс выкупа контрольного пакета акций у собственников тех предприятий и организаций, которые были намечены к вхождению в состав этих корпораций. Выкуп этих пакетов по рыночной стоимости и только в отдельных предприятий оборонного комплекса, приватизация которых, в свое время, была признана по суду незаконной, происходит, по сути дела, конфискация этого имущества в государственную казну. Создаются эти корпорации по нескольким основным причинам.

Первая причина заключается в том, что предприятие, возвращенные в собственность государства, после передачи их в частные руки оказались неэффективными, их собственники оказались несостоятельны, оказались не в состоянии развивать производство, их показатели резко падали.

Вторая причина. Отрасли, сферы, где создавались корпорации, требовали для своего развития колоссальных затрат, требовали централизованных финансовых потоков и требовали государственного участия; частному бизнесу они оказались не по зубам, он оказался не в состоянии их развивать.

Третья причина заключается в том, что государственный аппарат, который резко усилился, и качественно и количественно, за последние восемь лет, создавая эти государственные корпорации, преследует свои частные интересы, создавая себе дополнительные рабочие места в этих корпорациях и усиливая свою власть и влияние в экономике.

Следующее мероприятие – *создание системы государственного регулирования цен и тарифов на услуги естественной монополии.* Эта система оказалась не вполне эффективной по одной простой причине: представители государства в советах директоров этих монополий оказываются в раздвоенном положении. С одной стороны, как представители государства, они обязаны индексировать тарифы в соответствии с уровнем инфляции в стране, а, с другой стороны, как руководители компании, они заинтересованы, чтобы компания получила максимальную прибыль, поэтому

позволяют иногда необоснованно завышать тарифы, иногда обосновывать опережающие темпы повышения инфляции объективными причинами. Поэтому пока ни общество, ни государство не в состоянии добиться прозрачности финансово-хозяйственной деятельности этих компаний и не смогли поставить под контроль ценовые аппетиты.

Инвестиционная политика. В рамках этой политики на рубеже XX – XXI веков *был впервые сформирован* в рамках федерального бюджета, так называемый, *бюджет развития*. Средства, которые там аккумулируются, предназначены для осуществления, по сути дела, государственных инвестиций в те или иные конкретные проекты или отрасли для того, чтобы стимулировать приток туда частных инвестиций или для того, чтобы осуществлять развитие этих отраслей исключительно за счет государства. Как правило, деньги этого бюджета развития, которые направляются на финансирование того или иного проекта, направляются через специализированные государственные корпорации и выступают лишь как один из источников финансирования этих проектов наряду с зарубежными инвестициями и привлечением частных инвестиций внутри страны.

Следующим основным мероприятием было *реформирование*, а по сути дела создание заново, *системы ипотечных кредитов* в стране, отдельные условия ипотеки были созданы специально для военнослужащих. Эти условия включали в себя фиксацию процентной ставки по ипотечным кредитам для военнослужащих на уровне среднегодового показателя инфляции, а также введение системы жилищных сертификатов, по которым государство приняло на себя обязательства постепенно погашать за военнослужащих ипотечный кредит на всем протяжении срока военной службы конкретного человека.

Следующее мероприятие – *изменения в банковском законодательстве*, которые были направлены на создание условий для относительно безопасного для граждан вложения собственных денежных средств в банковские депозиты, с целью привлечения свободных средств граждан на

банковские счета с последующим вложением их в экономику страны. Для этого была введена система страхования вкладов, которая предполагает стопроцентный возврат суммы вклада гражданина размером до ста тысяч рублей, и возврат семидесяти процентов при вкладе до четырехсот тысяч рублей. Структура сегодняшних вкладов населения в крупных банках страны, особенно в Сбербанке, достаточно парадоксальна, так как 90% этих вкладов размером до ста тысяч рублей, и принадлежат они людям пенсионного возраста. Именно эти, по сути дела, пенсионные деньги и являются главным инвестиционным инструментом частной банковской системы страны.

Последнее мероприятие – *создание законодательных условий для привлечения прямых иностранных инвестиций в Россию*. Начиная с 2005 года, в стране впервые изменился баланс средств, которые приходят из-за рубежа в качестве инвестиций с одной стороны, и оттока капитала за рубеж с другой стороны. Если раньше преобладал отток капитала, и чистая разница доходила до 80 миллиардов в год, то в последние два – четыре года впервые наблюдается превышение притока над оттоком порядка 10 миллиардов в год. Преобладают такие страны как Германия, Нидерланды и целый ряд «странных» государств (Кипр, Соломоновы острова), то есть тех территорий, где располагаются международные оффшорные зоны. Это говорит о том, что под флагом иностранных инвестиций в страну, на самом деле, возвращаются вывезенные из нее в свое время деньги. Пока объем этих средств не слишком велик, но, в общем, он говорит о том, что бизнес начинает избавляться от своих страхов, связанных с непредсказуемостью политической системы в стране, а также от иллюзий по поводу того, что на Западе «рай неземной». В общем и целом, это делает инвестиционный климат в стране более благоприятным, чем он был в 90-е годы.

Социальная политика. Это направление экономической политики государства являлось и является самым проблемным, и начиналась модернизация этой политики с достаточно простых, на первый взгляд, вещей.

Во-первых, была *ликвидирована* на протяжении 1990 – 2000 годов *задолженность по заработной плате* перед работниками бюджетной сферы всех отраслей и категорий.

Во-вторых, была *ликвидирована задолженность по пенсиям* пенсионерам всех категорий.

В-третьих, *ликвидирована задолженность по социальным пособиям*: пособиям по инвалидности, стипендиям, пособиям по безработице и т.д.

В-четвертых, была *модернизирована тарифная система*, введена единая тарифная сетка по оплате труда работникам бюджетной сферы всех отраслей и категорий.

В-пятых, был *запрещен механизм повременной индексации зарплаты* в этой сфере, опережающими темпами по сравнению с годовым уровнем инфляции.

В-шестых, был *предпринят ряд законодательно закрепленных мероприятий, направленных на ликвидацию скрытой безработицы*, когда работник продолжал числиться на предприятии, продолжал ходить на работу, но не получал зарплату, так как предприятие оказалось банкротом.

В-седьмых, была *упорядочена система социальных льгот и выплат*, направленная на отмену льгот, предоставляемых в натуральном выражении, и замену их денежной компенсацией. Особенно это коснулось инвалидов всех категорий, ветеранов войны и труда, которые имели льготы по проезду на транспорте, лекарственному обеспечению и оплате услуг ЖКХ. Правда при проведении этой реформы была допущена «маленькая» ошибка: количество льготников было неправильно подсчитано и уменьшилось на несколько миллионов. В результате, денег, которые были заложены в бюджеты всех уровней, оказалось явно недостаточно для того, чтобы осуществить компенсацию в полном объеме для всех категорий граждан, которые имели на это право. Это привело к социальной напряженности, к пересмотру расходных статей по этим выплатам в сторону их существенного увеличения.

В-восьмых, была *проведена реформа миграционной службы*, изменено законодательство в области миграции, существенно облегчена процедура регистрации мигрантов на территории России, но с одной маленькой поправкой: в этой простейшей процедуре оказалось неучтенной одна законодательная трудность, а именно, не был прописан типовой образец анкеты, которую должен заполнить мигрант для того, чтобы легализоваться. В результате вопросы этой анкеты были сформулированы таким образом, что без ошибок ее заполнить практически невозможно, а это дает основание чиновникам соответствующих служб отказывать в регистрации, выманивать деньги, а это, в свою очередь, препятствует ликвидации теневых рынков труда, когда работают незарегистрированные мигранты, работодатели не платят никаких налогов, зарплата выплачивается в конвертах.

В-девятых, была *проведена реформа пенсионной системы*, в результате которой появилась *трехуровневая пенсия* для отдельных категорий лиц, состоящая из базовой, страховой и накопительной частей. Была *сформулирована специальная пенсионная система для государственных служащих*, принципы формирования которой отличаются от принципов формирования других пенсий. Здесь государство берет на себя львиную долю выплат. Размер многократно превышает среднюю пенсию в стране для отдельных категорий.

В целом социальная сфера России крайне несправедлива и неадекватна и нуждается в существенном реформировании, а социальная политика в усилении. Но сделать это можно только в рамках реформирования экономической системы страны и в рамках формирования двухпартийной политической системы.

Вопросы для повторения.

1. Что представляет собой государственная и финансовая политика? Кем она разрабатывается и принимается?
- 2..Перечислите основные составные элементы и механизмы реализации финансовой политики государства.

Литература:

1. Якобсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000г.
2. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М., ИНФРА – М, 2000г.
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2002.

Тестовые контрольные задания

1. Государственная и финансовая политика разрабатывается и принимается:
 - 1) Министерством финансов;
 - 2) Министерством экономического развития и торговли;
 - 3) профилирующими комитетами в Администрации Президента;
 - 4) Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли, вместе с профилирующими комитетами в Администрации Президента.

2. Стабилизация валютных рынков проходила в рамках:

- 1) налоговой политики;
- 2) бюджетной политики;
- 3) кредитно–денежной политики;
- 4) институциональной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) социальной политики.

3. Создание законодательных условий для привлечения прямых иностранных инвестиций в Россию проходило в рамках:

- 1) кредитно–денежной политики;
- 2) социальной политики;
- 3) налоговой политики;
- 4) бюджетной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) институциональной политики.

4. Инвентаризация объектов федеральной собственности проходила в рамках:

- 1) институциональной политики;
- 2) социальной политики;
- 3) кредитно–денежной политики;
- 4) бюджетной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) налоговой политики.

Тема 5: Финансирование и производство в общественном секторе.

5.1 Общественные расходы, производство и перераспределение в общественном секторе.

5.2 Приватизация. Контрактация как одна из форм приватизации.

5.3 Типы организаций.

5.1 В рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, для успешной реализации которых требуется законным образом ограничивать выбор потенциальных участников рыночных сделок.

Это касается, в том числе и участия государства в финансировании и производстве отдельных благ. На практике государственное финансирование и производство в общественном секторе выступают в различных сочетаниях. Так, железнодорожный транспорт в России и многих других странах эксплуатируется государством, но имеются примеры частных корпораций, работающих в этой отрасли. Строительство новых зданий для государственных нужд ведется в настоящее время в России в основном по контрактам с частными фирмами, но строительные работы осуществляют также и государственные организации, например воинские части. В истории можно найти примеры частных армий, обслуживавших государства на основе контрактов (их заключали, в частности, кондотьеры с городскими коммунарами в позднее Средневековье).

Частное и общественное финансирование нередко сочетаются. Это относится, например, к субсидированию коммунальных услуг, причем как наличие субсидии, так и ее отсутствие совместимо с оказанием услуги как государственным (муниципальным), так и частным предприятием.

В роли специфической формы участия государства в финансовом обеспечении производства некоторых благ выступают также налоговые льготы. Подобно субсидиям льготы обычно увязываются с конкретными, социально приоритетными вариантами аллокации ресурсов. Если организация выбирает именно такой вариант, государство, предоставляя льготу, отказывается в пользу этой организации от средств, которые при иных аллокационных решениях подлежали бы зачислению в бюджет.

Наличие разнообразных вариантов предполагает рациональный выбор наилучших из них. При этом оно свидетельствует, что основания для государственного финансирования не совпадают с причинами, по которым организуется производство в общественном секторе.

Финансирование из общественных средств необходимо, поскольку проблематика безбилетника предопределяет недопроизводство общественных благ, а близкая ей проблема позитивных экстерналий — недопроизводство благ, обладающих особыми достоинствами. Государственное финансирование производства последних можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное внешними эффектами.

Итак, когда речь идет об *общественных благах* и *экстерналиях*, необходима принудительная реаллокация ресурсов из одних отраслей в другие, что достигается с помощью *государственных финансов* (налогов, бюджетных ассигнований, субсидий, льгот и т. п.). Осуществлять производство в государственном секторе для этих целей, вообще говоря, не требуется.

То же, строго говоря, относится к инвестиционным проектам, иницируемым государством. Оно нередко берет на себя осуществление крупных проектов, особенно при наличии риска и большом временном разрыве между первоначальными затратами и отдачей. Если рынок капитала недостаточно развит, потенциальные возможности, связанные с такими

проектами, остаются нереализованными. Однако даже в сформировавшейся рыночной экономике отдельные сверхдолгосрочные проекты удавалось рационально осуществлять лишь по инициативе государства и под его управлением. Вместе с тем принуждение в данном случае требуется скорее для мобилизации средств, необходимых для финансирования проекта, чем для его выполнения.

Производственная деятельность в общественном секторе обусловлена целым рядом разнородных причин и почти никогда не бывает безальтернативной. Так, организация производства в государственном секторе нередко является реакцией на наличие *естественной монополии* и *информационной асимметрии*. В первом случае примерами могут служить уже названные железнодорожный транспорт и коммунальные услуги. Применительно ко второму случаю можно привести пример здравоохранения.

При существенных проявлениях естественной монополии или информационной асимметрии в отличие от предыдущих примеров принуждение используется не только для того, чтобы направить финансовые потоки из одной отрасли в другую. Государство зачастую пытается ставить в заранее заданные рамки непосредственно процесс производства и ценообразование. Например, информационная асимметрия в здравоохранении побуждает регулировать конкретный состав услуг, их качество и т. п.

Разумеется, объектом влияния при всех обстоятельствах выступает не что иное, как аллокационное поведение, описываемое в терминах объемов продаж и цен. Однако, констатируя это, следует вместе с тем учитывать особенности таких, например, форм регулирования, как лицензирование производителей или предписания, прямо относящиеся к применяемым технологиям.

Степень, в которой объектами прямого вмешательства государства становятся не только финансовые потоки, влияющие на аллокационные

решения частных лиц, но также непосредственно содержание этих решений, в разных странах определена неодинаково. Разумеется, административные запреты на одни решения и прямое принуждение к выбору других весьма существенно искажают рыночные стимулы, которые с ростом числа подобных ограничений могут быть, по существу, блокированы. Вместе с тем, например, лишь немногие страны сводят воздействие на рынок наркотиков к налогообложению; большинство прибегают к административному регулированию, жестко лимитирующему круг потенциальных покупателей и продавцов и их рыночное поведение. То же во многом относится к рынку оружия и целому ряду других рынков.

Коль скоро государство предписывает, *что производить и по каким ценам продавать*, существует проблема выбора механизмов, с помощью которых предписания реализуются. Организация производства в государственном секторе — простейший вариант такого выбора, если предписания детальны.

На выбор в пользу производства в общественном секторе часто влияют соображения, связанные с *распределением*. Непосредственно они касаются в первую очередь участия государства в финансировании. Потребность в бюджетных ассигнованиях делает, при прочих равных условиях, более вероятным выбор в пользу организации производства внутри государственного сектора. Например, в прошлом во многих странах государственные больницы обслуживали в основном малообеспеченных, тогда как лица с высокими доходами получали медицинскую помощь, как правило, дома от частнопрактикующих врачей, хотя деятельность последних, разумеется, регулировалась.

Вместе с тем проблемы распределительного характера отражаются на составе государственного сектора и более сложным образом. Аргументам в пользу приватизации, обычно базирующимся на соображениях эффективности, нередко противопоставляются аргументы политического

характера; при всем их разнообразии они, в конечном счете, относятся к *распределению экономических возможностей*.

Так, современные государства не нанимают частных армий, не отдают в откуп налоги и эмиссию денег; мотивом является предотвращение чрезмерного влияния отдельных лиц и предпринимательских структур. В ряде случаев тот же мотив выдвигается в пользу государственной собственности на важнейшие объекты промышленности. Несомненно, влияние как политический феномен не сводится к овладению экономическими возможностями, но, рассматриваемое в своем экономическом "измерении", оно предстает именно в таком качестве.

Реальная связь между контролем над ключевыми производствами, с одной стороны, и политическим влиянием и экономическими возможностями, с другой, существует, хотя и не является однозначной. Существенна степень развития гражданского общества и демократии. Вместе с тем подобным влиянием и порождаемыми им экономическими преимуществами способны в определенной мере пользоваться лица, имеющие статус назначенных государством менеджеров ключевых производств. Таким образом, закрепление за государством права собственности, строго говоря, не решает проблему. Однако, как бы то ни было, вопрос о влиянии и связанный с ним вопрос о критической зависимости всей экономики от некоторых производств играют заметную роль в политических дебатах.

Воздействие приоритетов распределения на состав общественного сектора проявляется также в контексте политики занятости. Не только субсидирование некоторых производств, но также их сохранение в государственной собственности и даже создание новых рабочих мест в государственном секторе подчас мотивируется стремлением не допустить роста безработицы. В подобных случаях прямой административный контроль в действительности, вообще говоря, не требуется, и принадлежность предприятия государству служит в основном оправданию гарантий

финансового характера, которыми пользуются предприятия и их персонал. Однако позитивный анализ не может оставлять в стороне то влияние, которое рассматриваемый способ реализации конкретных экономических интересов оказывает на масштабы и структуру общественного сектора.

Это в целом относится к воздействию, которое оказывают группы специальных интересов. Так, действительный размер общественного сектора, несомненно, отражает, помимо прочего, влияние бюрократии. Ее интересам в наибольшей степени отвечает, чтобы государство не ограничивалось финансовым вмешательством, а организовывало производство с помощью разветвленных административных структур.

Если исходить исключительно из соображений эффективности, государственное вмешательство должно было быть более ограниченным не только по масштабам, но с точки зрения используемых форм. В идеале оно свелось бы к осуществлению некоторых регулятивных функций, относящихся к правам собственности и провалам рынка (например, информационной асимметрии), а также к выполнению аллокационной функции общественных финансов.

Чем более значимы и сложны перераспределительные процессы, включая распределение экономических возможностей, тем более разнообразные формы государственного участия в экономических процессах получают объективные основания. С тех или иных нормативных позиций одни перераспределительные процессы могут одобряться, другие — осуждаться. Например, сторонник либертариистской позиции склонен настаивать на свободном обороте наркотиков, а эгалитарист — на сохранении в государственной собственности нерентабельных предприятий ради поддержания занятости. Конфликты такого рода позиций, как уже подчеркивалось, не могут разрешаться теорией; в условиях демократии реализуется та точка зрения, которую поддерживает большинство.

Экономический анализ, сфокусированный на проблемах эффективности,

имеет тенденцию обнаруживать *избыточность* финансирования и особенно производства в общественном секторе. Это закономерно, так как "за скобки" выносятся коллизии распределительного характера, которые во многом определяют реальную активность государства. Однако такой анализ практически значим, поскольку выявляет, во-первых, издержки, которые общество несет, реализуя перераспределительные требования и, во-вторых, фактически доступные возможности повысить эффективность. Иногда для использования этих возможностей не требуется отказ от принятых приоритетов распределения. Например, искусственное сохранение занятости на государственных предприятиях может оказаться не только менее эффективным, но и почти со всех точек зрения менее справедливым, чем налоговое стимулирование создания новых рабочих мест в частном секторе и выплата достойных пособий безработным. Кроме того, результаты анализа, обнаруживая действительные условия выбора между эффективностью и справедливостью, позволяют делать этот выбор более осознанно и обоснованно.

5.2 В последние десятилетия преобладающей тенденцией как в развитых, так и во многих развивающихся странах стала *приватизация*, т. е. *сокращение участия государства в производственной деятельности*. Разумеется, эта тенденция характерна и для стран, в которых плановое хозяйство заменяется рыночным. В России к началу 1998 г. из государственной собственности в частную перешли 127 тыс. предприятий (62% от имевшихся на начало 1993 г. государственных предприятий на самостоятельном балансе).

Вместе с тем *смена собственника* — не единственная форма приватизации. Ключевая характеристика данного процесса — отказ государства от функции непосредственной организации производства. Это может достигаться и с помощью таких форм, как аренда, контрактация и стимулирование производства в частном секторе.

Аренда предполагает передачу лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности. Эта форма была наиболее широко распространена в нашей стране на начальных этапах формирования рыночной экономики. За 1993—1997 гг. число предприятий, находящихся на аренде, сократилось на 47%; в настоящее время оно в 10 раз меньше, чем число приватизированных предприятий.

Стимулирование частных предприятий и негосударственных некоммерческих организаций с помощью субсидий и налоговых льгот также способно замещать производство (оказание услуг) в государственном секторе. Так, государство может частично переключить свою активность и сфере культуры с расширения сети государственных театров на субсидирование частных. В результате при определенных условиях некоторые государственные театры могут быть закрыты или перейти в частную собственность.

Контрактация в настоящее время является наиболее распространенной формой приватизации в странах со сложившейся рыночной экономикой. Она обеспечивает сочетание государственного финансирования с частной организацией производства. Например, начиная с 1970-х гг. во многих городах США, а затем и других стран уборка мусора стала обеспечиваться не муниципальными службами непосредственно, а частными фирмами, работающими по контракту с городскими властями. При этом муниципалитет полностью сохраняет ответственность за санитарное состояние города и расходует средства для его поддержания на уровне, устраивающем граждан. Однако государственные (муниципальные) органы устраняются от участия в производственном процессе.

Широкое распространение контрактации привело к формированию "полу- государственного" сектора, который образуют частные коммерческие и некоммерческие организации, производственные программы которых в

значительной или даже преобладающей части ориентированы на государственные контракты.

Рыночное поведение таких организаций определяется не столько непосредственными проявлениями спроса со стороны индивидов, сколько политикой государства, выраженной в спросе со стороны общественного сектора.

Заключение контрактов с поставщиками товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т. п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто — и к поставке вооружений.

Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, — явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось *обеспечение общественного сектора* условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе *обслуживания конечных потребителей*.

Решающее значение при использовании данной формы приватизации имеет характер контрактов, особенно отражение в них интересов потребителей. При отсутствии конкуренции между потенциальными поставщиками вероятна фиксация в контракте неоптимального уровня издержек и велика опасность коррупционных сговоров. Однако даже если конкуренция достаточно интенсивна, многое зависит от способности покупателя (государственного органа) зафиксировать в контракте *однозначные требования* ко всем существенным аспектам предстоящей деятельности.

Контрактация имеет смысл, прежде всего потому, что предприниматель гораздо более бюрократа заинтересован в экономии. Однако, если, например, в контракте указан объем услуг, но недостаточно конкретно оговорены их качественные параметры, ближайшим резервом экономии может оказаться снижение качества.

Когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства, существует политическая зависимость производителей от настроений конечных потребителей, пусть даже она зачастую слаба. Частный производитель, работающий по контракту, вправе строить свои отношения с конечными потребителями по собственному усмотрению, если он не нарушает закон и контракт.

Если речь идет об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству удается сформулировать достаточно четко, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где наличествуют операционально выражаемые требования к качеству, наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квазирынков. В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Наряду с этим внутри самого государственного сектора в ряде случаев формируются *квазирынки* на основе *разделения покупателя и поставщика*. В результате непосредственно в этом секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и X-эффективность. В условиях квазирынка и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) принадлежат к общественному сектору, однако их интересы достаточно четко разведены.

Существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

Во-первых, на контрактной основе, как правило, целесообразно формировать *отдельные факторы и условия достижения конечных результатов*. Этот путь является, по сути, традиционным. Например, хотя качественные требования к состоянию обороны страны нелегко сформулировать однозначно, но требования к конкретным единицам вооружений специфицируются с необходимой точностью, и именно на этой основе издавна заключаются контракты на производство военной техники с частными поставщиками, конкурирующими между собой. Для чистых общественных благ, таких, как оборона, в целом довольно типично, что окончательная "сборка" элементов, формирующих благо, происходит в общественном секторе, тогда как многие из этих элементов эффективно производятся по контракту.

Во-вторых, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), решению проблемы качества может способствовать *вовлечение конечных потребителей в контрактные отношения*. Для этого необходимо, чтобы не только правительственные агентства, но и сами потребители имели *свободу выбора услуг и их поставщиков*, конкурирующих между собой. Данная идея лежит в основе так называемых *ваучерных систем*.

Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, т. е. финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена той школе, которую выберет семья. В этом случае реализуется подход, свойственный контрактации в целом: сохранение ответственности общественного сектора за финансирование деятельности сочетается с его полным или частичным замещением как производителя. При этом вместо обычного контракта между государственным органом и поставщиком услуг (в данном случае школой) возникает, по существу, система контрактов.

Среди них имеются два различных типа обязательств. К одному типу относятся унифицированные обязательства государства перед конечными потребителями (семьям возмещаются расходы на образование в пределах оговоренного лимита).

Именно эти обязательства называются *ваучерами*. Контракты другого типа заключаются без прямого участия государства между отдельными семьями и учебными заведениями. Такие контракты представляют, по сути, частный случай добровольного рыночного взаимодействия на рынке с субсидируемым спросом. Они предполагают, в принципе, обычный рыночный механизм селекции качества: потребители, не удовлетворенные работой какой-либо школы, способны обратиться к ее конкурентам.

Контрактация, при которой непосредственным покупателем услуг выступает государственный орган, как правило, предполагает монополию. Это делает рыночный механизм уязвимым, даже если на стороне поставщиков наличествует реальная конкуренция. Ваучерные системы, в принципе, позволяют ввести конкуренцию и на стороне покупателя (значение этого обстоятельства, разумеется, зависит от того, имеется ли конкуренция поставщиков).

Характер приватизируемых функций предполагает сложные механизмы взаимодействия контрактора с государственными органами, поэтому административные издержки способны приобретать решающее значение.

Повседневный детальный мониторинг усилий контрактора зачастую технически невозможен (точнее, требует запретительно высоких затрат). В таких обстоятельствах непосредственную значимость приобретает задача управления поведением исполнителя (*проблема принципала—агента*). Она имеет место, если, проектируя контракт, невозможно предотвратить *последующую* ситуацию информационной асимметрии, которая возникает в ходе его выполнения. Так, государственному органу, заключающему соглашение с частным контрактором, может быть недоступна адекватная информация о том, сколь велики фактические усилия контрактора или какой

отрицательной полезности (издержкам) для контрактора эти усилия эквивалентны, или и о том и другом вместе. Проблема управления поведением исполнителя связана с информационной асимметрией при построении контрактов.

Эта проблема не является актуальной, если между усилиями контрактора и достигаемым результатом имеется и легко фиксируется однозначная зависимость.

В этом случае контракт может предусматривать оплату, непосредственно соответствующую результату (например, выплату фиксированной суммы за тонну вывезенного мусора). Однако выполнение функций, ответственность за которые несет государство и которые, в принципе, способны приватизироваться, нередко зависит от внешних, в том числе с трудом прогнозируемых, факторов.

Так, результативность лечебно-профилактической работы отражает не только

усилия медиков, но и многие другие условия. Контракт на создание принципиально нового образца военной техники не может включать детального описания еще не разработанной модели и безукоризненную оценку предстоящих издержек.

В подобных случаях заранее не удастся определить, с какими трудностями столкнется контрактор, каких усилий от него потребует преодоление этих трудностей и сколько эти усилия будут стоить. Таким образом, значимым оказывается *риск* и его *распределение* между сторонами, вступающими в контрактные отношения.

Если имеет место проблема принципала — агента, то, при прочих равных условиях, неизбежны потери эффективности по сравнению с ситуацией, когда эта проблема отсутствует. Вместе с тем существенна задача рационального выбора между различными субоптимальными решениями. С этой точки зрения представляют интерес *типы контрактов*.

Контракт с фиксированной ценой применяется, когда результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы (приводившийся выше пример фиксированной оплаты за тонну вывезенного мусора).

Контракт типа "издержки плюс прибыль" предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях (например, пропорционально издержкам). Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

Контракт с разделением затрат предполагает иную схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта.

Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов разделяется между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя (поставщика) добиваться экономии, тогда как контракты типа "издержки плюс прибыль" создают заинтересованность скорее в увеличении затрат, чем в их сокращении.

Поэтому контракты с разделением затрат нередко называют *стимулирующими контрактами*.

Контракт "издержки плюс прибыль" приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск. Очень часто наилучшим вариантом оказывается стимулирующий контракт, предусматривающий разделение затрат, причем чем значительнее риск, тем, при прочих равных условиях, большую долю дополнительных издержек приходится брать на себя государству.

Описанные виды контрактов применяются обычно, когда недостаточна информация о предстоящих издержках. В то же время существенным бывает и недостаток информации о *составе конкретных услуг*, которые предстоит

оказать, откликаясь на нужды конечных потребителей. Так, при заключении контракта между государственным органом и медицинским учреждением не всегда можно точно учесть предстоящие изменения в заболеваемости. Это означает, что количество и качество конкретных услуг, которые потребуются пациентам, не вполне предсказуемо.

В подобной ситуации имеется несколько вариантов действий. Государственный орган может использовать *контракт типа "издержки в расчете на услугу"*, который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату, исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что подобно контрактам типа "издержки плюс прибыль" они стимулируют рост затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы,

Поэтому контракты типа "издержки в расчете на услугу" предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является *блочный контракт*. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а поликлиника — ассигнования, зависящие от численности жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от риска, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если риск объективно велик, цена, которая обеспечила бы предложение со стороны конкурирующих между собой потенциальных поставщиков, может оказаться чрезмерно высокой.

В ряде случаев удовлетворительное решение дает *контракт типа "издержки и объем"*, который фактически представляет собой комбинацию блочного контракта и контракта "издержки в расчете на услугу". Устанавливаются некоторые базовые количественные и качественные характеристики обслуживания, и в пределах которых поставщик обязан оказывать услуги за счет фиксированных ассигнований, как при блочном контракте. В то же время, если возникает потребность выйти за рамки базовых характеристик (например, в силу резкого роста заболеваемости больнице приходится оказывать гораздо больше услуг, чем первоначально предполагалось), то дополнительные расходы возмещаются по типу контракта "издержки в расчете на услугу".

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей провалов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

Различные формы приватизации способны сочетаться. Приватизация в форме аренды или смены собственника, вообще говоря, предполагает ориентацию на частное финансирование через рыночный спрос. Контрактация и стимулирование базируются на полном или частичном государственном финансировании (в том числе косвенном, посредством налоговых льгот). Каждая из первых двух форм может, в принципе, дополняться одной из двух последних. В то же время использование контрактации и стимулирования способствует созданию конкурентной среды для организаций, остающихся в государственной собственности.

Смысл приватизации состоит в том, чтобы использовать *преимущества частной инициативы* для повышения эффективности производств, которые

прежде относились к общественному сектору. При этом возможно сохранение ответственности государства за финансирование этих производств, что достигается с помощью контрактации и стимулирования,

Действие рыночных сил побуждает предпринимателя в максимальной степени учитывать запросы потребителей, снижать издержки, осуществлять инновации и брать на себя риск. В то же время рациональное поведение бюрократа характеризуется скорее учетом политической конъюнктуры, относительно слабой заинтересованностью в экономии и инновациях,

а также стремлением избегать всякого рода риски.

По имеющимся данным, производство в частном секторе нередко осуществляется значительно экономичнее, чем в общественном. Так, привлечение частных подрядчиков для уборки улиц, а также помещений государственных учреждений в целом ряде случаев приводило к уменьшению издержек в 1,5 раза; примерно такие же различия в издержках государственных и частных фирм зафиксированы в сферах поставки воды, метеопрогнозирования и некоторых других. В строительстве различия составляют примерно 20%, в то же время применительно к автобусному сообщению отмечено различие в 160%!

Вместе с тем имеются примеры, когда относительные уровни издержек в частном и государственном секторах существенно не различаются, а иногда последний обеспечивает более экономичное оказание услуг (такого рода примеры относятся, в частности, к здравоохранению). Это вполне объяснимо, поскольку преимущества частной инициативы решающим образом зависят от конкретного характера рынков. Так, проблемы, связанные с информационной асимметрией, придают приватизации в сфере здравоохранения большую сложность и противоречивость, чем, например, в сфере уборки улиц и помещений.

Как правило, предпосылкой успешной приватизации выступает наличие *конкурентного рынка*. Оно требуется, чтобы инициатива частного производителя, ради использования возможностей которой осуществляется

приватизация, способствовала повышению общественного благосостояния. В противном случае инициативное предпринимательское поведение способно приводить к социально менее желательным результатам, чем малочувствительное к сигналам рынка поведение бюрократии. Так, переход от государственной монополии к частной способен ухудшить положение потребителей с точки зрения объемов выпуска и цен.

Самостоятельную роль способны играть масштаб производства и особенности собственника, который замещает государство в результате приватизации. При прочих равных условиях, предпринимательская инициатива определеннее проявляется после смены собственника, если в роли частного владельца выступает отдельный предприниматель, а не совокупность держателей мелких пакетов акций.

В последнем случае действия менеджеров предприятия могут иметь черты бюрократического поведения.

Итак, к решениям о приватизации, как и вообще к политике в отношении общественного сектора, неприменим шаблонный подход. Вместе с тем можно

уверенно указать тенденции, понимание которых существенно облегчает анализ конкретных ситуаций.

С точки зрения эффективности ориентированные на конкурентный рынок

производства, как правило, целесообразно приватизировать путем смены собственника. Аналогичный вывод может быть, в принципе, сделан и когда наличествуют значительные экстерналии либо речь идет о производстве общественных благ (в последнем случае возможна конкуренция между поставщиками, вступающими в контрактные отношения с государством на монопольном рынке). Однако при этом требуются контрактация, субсидии или корректирующие налоги. Если имеет место монополия, существенная информационная асимметрия или неполнота рынков, перспективы приватизации более ограничены, и сокращение менеджериальной

активности государственных органов зачастую предполагает интенсификацию их регулятивной деятельности.

Учет приоритетов распределения делает картину более сложной, как это было показано в предыдущем параграфе. Именно эти приоритеты, находя выражение в политических позициях, чаще всего обуславливают сдвиги, противоположные приватизации, а именно *национализацию*. Вместе с тем в некоторых случаях национализация способна выполнять корректирующую роль, если в ходе приватизационных процессов возникают непредвиденные провалы рынка. Учитывая специфическую заинтересованность бюрократии в национализации, особого внимания требует адекватность ее масштабов и форм реальным интересам избирателей-налогоплательщиков.

5.3 Проблема организации производства для общественного сектора, по существу, сводится к выбору механизмов, с помощью которых государство, не ограничиваясь финансовым стимулированием (или дестимулированием), непосредственно определяет спектр допустимых (разрешенных, предписываемых) аллокационных решений производителя.

Если речь идет об отдельных аллокационных решениях, требования к ним фиксируются контрактами, однако частный контрактор, вообще говоря, волен, во-первых, принимать или отвергать предложения государственного органа, выступающего в роли покупателя, и, во-вторых, избирать иные варианты действий при выполнении заказов других контрагентов. Между тем в ряде случаев требуется устанавливать *стабильные рамки аллокационного поведения организации*, которые в определенной мере препятствовали бы реагированию на рыночную конъюнктуру общепринятым для частных фирм образом.

Так, если частное предприятие строит свою производственную программу и ценовую политику исходя из конъюнктуры и собственных производственных возможностей, то, например, государственные больницы в

большинстве стран обязаны оказывать тот набор медицинских услуг, который предусмотрен законом, и при этом не вправе заниматься какой-либо иной деятельностью и самостоятельно устанавливать цены.

С точки зрения характера аллокационных ограничений, о которых идет речь, различаются частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

Частные предприятия, по общему правилу, свободны в выборе решений,

которые способны приносить им доход. Спектры этих решений ограничиваются посредством *регулирования*, но оно касается преимущественно конкретных сфер деятельности, технологий, типов сделок и т. п. В принципе, статус предприятия наиболее благоприятствует быстрой перестройке производства в соответствии с тенденциями спроса и возможностями достичь экономии. Частное предприятие — наиболее типичный поставщик товаров и услуг в рыночной экономике, в том числе и в роли контрактора общественного сектора. Для использования иных форм организаций (иными словами, для введения дополнительных ограничений) требуются специальные основания.

С этой точки зрения наиболее уязвимы *государственные предприятия*. 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. 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 товара в условиях, когда отсутствуют существенные провалы рынка

(например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность является скорее недостатком. Однако если провалы рынка весьма значимы, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет производителю ориентироваться на рыночную конъюнктуру, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты *некоммерческой организации*.

Эти организации подвержены стабильным ограничениям двух типов. Первое из них — *соответствие деятельности конкретной миссии*, которая фиксируется в момент создания организации (например, безвозмездно оказывать медицинскую помощь больным туберкулезом, проводить научные исследования определенного характера и т. д.). Второе ограничение — *запрет на распределение прибыли* между лицами, учредившими организацию либо в ней работающими (прибыль может образовываться, но должна инвестироваться с целью лучшего выполнения миссии, например, на закупку оборудования и т. п.). Первое ограничение препятствует свободному реагированию на конъюнктуру, второе снижает заинтересованность

в таком реагировании для лиц, контролирующих организацию.

Для государственных некоммерческих организаций (учреждений) рамки самостоятельного принятия аллокационных решений особенно узки. Они задаются не только стабильными ограничениями двух названных типов, но и административными предписаниями в отношении текущей деятельности. Государственные органы в данном случае предъявляют требования не только и не столько к достигаемому результату (производимому товару, услуге), сколько к процессу деятельности (например, программам, расписанию занятий, методикам, применяемым в учебном заведении).

Финансирование учреждения так же, как правило, определяется не конкретными результатами деятельности (они зачастую с трудом поддаются точной оценке и тем более прогнозированию), а объемом и структурой выполняемой работы, причем направления этой работы и ее качественные основные параметры планируются государственными органами.

Негосударственные некоммерческие организации создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к государственному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации подобно общественному сектору действуют в зонах провалов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Именно это побуждает создавать специфические институциональные рамки их деятельности. Чем более развит так называемый *третий сектор*, 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, которых предстоит достичь, не удастся вполне операционально зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет приоритетное значение по сравнению со снижением затрат, то, как было показано, заключение контрактов с фирмами, стремящимися к максимизации прибыли, далеко не всегда оправданно. Если же в качестве контрактора выступает негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую

предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлекать 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 государственные средства, она способна расширять свою деятельность, замещая производство в общественном секторе. Такое решение имеет ряд преимуществ. Подобно государственным учреждениям, негосударственные некоммерческие организации ограничены в своих аллокационных решениях, но по сравнению с первыми нередко точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы. Кроме того, они менее подвержены вмешательству в текущую деятельность. Наконец, государственные средства зачастую дополняются в этих организациях частными, а оплачиваемый труд наемного персонала — добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии. В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения реагирования на изменения политики — 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 нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

Вопросы для повторения:

1. При каких обстоятельствах оправданы общественное финансирование и непосредственная организация производства товаров и услуг в общественном секторе?

2. В каких формах осуществляется приватизация и чем определяется выбор формы?

3. При каких условиях реализуются преимущества контрактации?

4. Что представляют собой квазирынки, формируемые в общественном секторе?

5. Каковы особенности государственных учреждений?

6. В чем состоят особенности негосударственных некоммерческих организаций?

Литература:

1. Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций.- М.: Изд-во Московского университета, 1996.
2. Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории Государственного сектора: Пер. с англ. М.: Аспект-пресс, 1995.
3. Яacobсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000.

Тестовые контрольные задания

1. В каких сферах сочетаются государственное и частное финансирование:

- 1) фундаментально-научные исследования;
- 2) субсидирование коммунальных услуг;
- 3) строительство новых зданий для государственных нужд;

2. Формами приватизации являются:

- 1) аренда;
- 2) национализация;
- 3) контрактация;
- 4) стимулирование производства в частном секторе;
- 5) инвентаризация.

3. Контрактация – это:

1) передача лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности;

2) заключение контрактов между государством и поставщиками товаров;

3) отказ государства от функции непосредственной организации производства.

4. Типами контрактов являются:

- 1) стимулирующие;
- 2) блочные;
- 3) «издержки в расчете на услугу»;
- 4) контракт с нефиксированной ценой.

5. Наиболее уязвимыми с точки зрения аллокационных ограничений являются:

- 1) частные организации;
- 2) государственные предприятия.

Список используемой литературы:

1. Абалкина, В.Л. Квинта Экономические и социальные проблемы регионального развития. -М.:Наука.2002
2. Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора: Пер. с англ. – М.: Аспект-пресс, 1995
3. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. - М., ЮНИТИ, 2002г.
4. Бард В.С. Финансово-инвестиционный комплекс. - М.: Финансы и статистика, 1998.
5. Валентей С. Д. Экономические проблемы становления российского федерализма- М: Наука, 2003
6. . Вахрин П.И. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. - М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и К?", 2002.
7. Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций.- М.: Изд-во Московского университета, 1996
8. Зотова В. Б. Система муниципального управления : учеб. 1. для вузов. СПб. : Лидер, 2005.
9. Ивашковский С. Н. «Макроэкономика» - М.: Дело, 2000.
- 10.Ишаев В.И. Концепция развития Дальнего Востока России (научный доклад на президиуме РАН). - Хабаровск. 2001
- 11.Кушхов О.И. Управление доходами и расходами регионального бюджета - СПб.: Изд-во "Нестор", 2004.
- 12.Лавров А. М. Бюджетная реформа в России. от управления затратами к управлению результатами. М., 2005
13. Логуа Р.А. Проблемы формирования рыночной экономики России. - М.: 1994
14. . Морозовой Т. Г. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие для - М.: ЮНИТИ, 2001.
15. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М., ИНФРА –М, 2000г.

16. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. М., 1993.
17. Пикулькин А.В., Система государственного управления. Учебник. М.: Закон и право, 1997..
18. Романовский М.В. Финансы. - М.: ЮРАЙТ, 2004.
19. Руководство по статистике государственных финансов, 2001 г.
20. Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. Проблема мягких бюджетных ограничений. М.: ИЭПП, 2006
21. Статистический сборник правительства Пензенской области. – Пенза, 2005г.
22. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997
23. Степашин, С. В. Государственный финансовый контроль : учеб. для вузов. СПб. : Лидер, 2005.
24. Столяров М. И. Государственное регулирование рыночной М. И., МГУ - М.: Дело, 2001.
25. Хавина С.А. Основные тенденции развития государственного регулирования экономики за рубежом и в России. В сб. Государственное регулирование экономики: мировой опыт и реформа в России (теория и практика)". Институт экономики РАН. - М.: 1996
26. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
27. Шамхалов Ф. И. «Государство и экономика: Основы взаимодействия» Учебное пособие - М.: Экономика, 2000.
28. Широков А.И., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России. СПб.: Вести, 1995.
29. Штульберг Б.М. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. - М.: Наука. 2003.
30. Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М., Наука, 1995.
31. Яковсон Л.И. Государственный сектор рыночной экономики. Изд-во ГУ-ВШЭ, 2000.

Итоговые тестовые задания:

1. Кто является автором работы «Государство»:

- | | |
|----------------|------------------|
| 1) Платон; | 3) Т.Р. Мальтус; |
| 2) Аристотель; | 4) А. Смит. |

2. Развитие теории общего равновесия происходило:

- | | |
|----------------------|------------------|
| 1) в середине XVIII; | 3) в начале XIX; |
| 2) в конце XVIII; | 4) в конце XIX. |

3. Система Паретто достигла своего пика в:

- | | |
|-------------|-------------|
| 1) 1820 г.; | 3) 1945 г.; |
| 2) 1930 г.; | 4) 1890 г.; |

4. Важнейшим направлением теории общественного выбора является:

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 1) экономика бюрократии; | 3) общественный сектор; |
| 2) бюджетный федерализм; | 4) налогообложение. |

5. В каком году теория общественных благ стала основополагающей в области общественных финансов:

- | | |
|------------|------------|
| 1) 1930-х; | 3) 1960-х; |
| 2) 1950-х; | 4) 1890-х. |

6. Теория экономики общественного сектора берет свое начало в трудах:

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| 1) Августина Аврелия; | 3) Платона и Аристотеля; |
| 2) Фомы Аквинского; | 4) Т.Р. Мальтуса. |

7. Основополагающее для экономики общественного сектора понятие «общественных благ» фактически было введено:

14. Базовой концепцией современной экономики общественного сектора является:

- 1) теория общественного выбора;
- 2) теория спроса на общественные блага;
- 3) теория общественного равновесия;
- 4) теория добровольного обмена

15. Кто в рамках теории прямой демократии разработал модель «медианного избирателя»:

- 1) Д. Блэк;
- 2) Дж. Хикс;
- 3) Т.Р. Мальтус;
- 4) Д. Мюллер.

16. Объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального построения призвана:

- 1) теория спроса на общественные блага;
- 2) теория бюджетного (фискального) федерализма;
- 3) теория общественного равновесия;
- 4) теория добровольного обмена.

17. Теорема децентрализации сформулирована:

- 1) У. Оутсом;
- 2) Т.Р. Мальтусом;
- 3) Д. Блэком;
- 4) ж. Хиксом.

18. Когда была концепция «федерализма, сохраняющего рынок»:

- 1) Во второй половине 1990-х гг.;
- 2) Во второй половине 1980-х гг.;
- 3) Во второй половине 1970-х гг.;
- 4) Во второй половине 1950-х гг..

19. Гипотеза Тибу была предложена в:

- 1) 1956 г.;
- 3) 1960г.;

2) 1958 г.;

4) 1965 г..

20. Теория бюджетного федерализма основана на :

- 1) теореме децентрализации;
- 2) гипотезе Тибу;
- 3) теории общественного равновесия;
- 4) теории добровольного обмена.

21. Создание необходимых рамок рыночной экономики, предполагающее использование правовых норм, законов и административных правил характерно для:

- 1) Экономика свободного рынка;
- 2) Командная экономика;
- 3) смешанная экономика

22. Государственные финансы включают в себя:

- 1) Бюджет центрального правительства;
- 2) бюджеты центрального правительства, региональных и местных органов власти всех уровней;
- 3) социальные или «резервные» (стабилизационные) внебюджетные фонды;
- 4) Все выше перечисленное.

23. Исторически рост государственных расходов был связан прежде всего с расширением:

- 1) Военных ассигнований;
- 2) Социальной политики государства;
- 3) Государственного аппарата;
- 4) Внешней политики.

24. Важнейшей характеристикой системы управления общественными финансами является:

- 4) бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти;
- 5) анализ функций государства и пределов его участия в экономической жизни;
- 6) разграничения налогово-бюджетных функций и полномочий между разными уровнями власти и механизмы их взаимоотношений.

25. Что определяют специфику управления общественными финансами на каждом уровне власти:

- 4) разграничения налогово-бюджетных функций и полномочий между разными уровнями власти и механизмы их взаимоотношений;
- 5) бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти;
- 6) анализ функций государства и пределов его участия в экономической жизни.

26. Современная рыночная экономика большинства стран мира может быть охарактеризована как:

- 1) Смешанная экономика;
- 2) Плановая экономика.

27. .Основной особенностью современной рыночной экономики является:

1) государство является важным, хотя и не доминирующим поставщиком товаров и услуг;

2) имеется развитый частный сектор, который регулируется посредством вмешательства государства в ценообразование в отдельных секторах.

28. Самыми важными экономическими условиями ухода от социалистической системы являются:

1) приватизация и ограничение права государственной собственности на субъекты хозяйственной деятельности;

2) децентрализация процесса принятия политических и экономических решений;

3) становление новой системы экономического регулирования.

4) все вышеперечисленные.

29. Что подразумевает под собой понятие «провал рынка»:

1) провал тех звеньев хозяйственной системы, где рынок в его «чистом» виде не работает;

2) имеется развитый частный сектор, который регулируется посредством вмешательства государства в ценообразование в отдельных секторах.

30. «Провалы рынка» возникают:

1) в условиях монополии;

2) недостатка или асимметрии информации;

3) в условиях различных форм проявления социальной несправедливости;

4) во всех вышеперечисленных случаях.

31. Высказывание «Ядро теории государственного сектора образует вопрос о том, какие услуги должны обеспечиваться государством и в каких масштабах» принадлежит:

1) Р. Масгрейву;

2) Дж. Стиглицу.

32. Какие важнейшие задачи призвана выполнять бюджетная система в рыночной экономике :

- 1) Поступления в бюджет должны обеспечить необходимые ресурсы для производства «общественных благ», а также на содержание самого государственного аппарата;
- 2) обеспечить возможность регулирования экономики, когда налоги, государственные расходы, используются как рычаги достижения определенных целей экономической политики;
- 3) обеспечить выполнение социальной функции государства по некоторому выравниванию доходов;
- 4) все вышеперечисленные.

33. Обеспечение прав собственности является прерогативой:

- 1) государства;
- 2) рынка.

34. Что подразумевает под собой понятие «провалов» государственной хозяйственной деятельности:

- 1) провал тех звеньев хозяйственной системы, где рынок в его «чистом» виде не работает;
- 2) государственная хозяйственная деятельность, будучи чрезмерной или в определенных условиях неуместной, порождает дополнительные издержки для экономики, тормозит экономический рост, снижает экономическую эффективность или просто является менее выгодной по сравнению с действием рыночного механизма.

35. Теория общественного сектора экономики также называют:

- 1) теорией государственного сектора экономики;
- 2) теория бюджетного (фискального) федерализма.

36. Какие инструменты в рамках микроэкономического регулирования государство может использовать :

- 1) регулирование цен на товары и услуги;
- 2) выдачу коммерческих концессий и лицензий на право ведения определенных видов деятельности;
- 3) установление стандартов качества продукции или производственных процессов;
- 4) все вышеперечисленные

37. Макроэкономическое вмешательство государства в рыночную экономику предполагает:

- 1) компенсацию или выправление недостатков функционирования (провалов) самого рыночного механизма.
- 2) регулирование цен на товары и услуги.

38. В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор представлен такими отраслями, как:

- 1) образование,
- 2) здравоохранение,
- 3) культура,
- 4) транспорт и связь,
- 5) энергетика,
- 6) коммунальное хозяйство
- 7) все нижеперечисленные

39. В процессе реформ систем управления общественными финансами в высокоразвитых странах в последние два десятилетия какие направления, общие для всех стран, прослеживались:

- 1) происходил уход государства, полный или частичный, из многих сфер деятельности;
- 2) наблюдалась растущая концентрация ресурсов в тех областях, которые изначально выпадают из сферы рыночных отношений
- 3) все перечисленные.

40. С начала XX в. объемы государственных расходов в высокоразвитых странах:

- 1) возросли;
- 2) сократились.

41. Функциями государства являются:

- 1) планирующая;
- 2) регулирующая;
- 3) охранительная;
- 4) перераспределительная;
- 5) контрольная;
- 6) стабилизационная;
- 7) социальная;

42. Выберите правильное определение государственного (общественного) сектора:

- 1) это совокупность предприятий и учреждений, находящихся в собственности органов власти всех уровней;

2) это совокупность всех видов ресурсов (материальных, трудовых, интеллектуальных, технологических, денежных и т.д.), находящихся в собственности и распоряжении государства, которые оно может использовать по мере необходимости и на основании четкой нормативно-правовой базы;

3) это имущество, которым владеют, пользуются и распоряжаются органы исполнительной власти напрямую или через своих специально делегированных в управленческие структуры соответствующих предприятий представителей.

43. Право руководства предприятия пользоваться, владеть и распоряжаться имуществом, денежными средствами предприятия, но в определенных пределах и с определенными ограничениями – это:

- 1) право оперативного управления;
- 2) право собственности;
- 3) право хозяйственного ведения;

44. В каких сферах государственный сектор в России занимает наиболее прочные позиции:

- 1) лёгкая промышленность;
- 2) туризм;
- 3) оборона;
- 4) научно-фундаментальные исследования;
- 5) здравоохранение;
- 6) культура;
- 7) образование.

45. Характеристиками рыночной экономики являются:

- 1) главное место занимает натуральная продукция, а не финансы;
- 2) на первое место выходят финансовые характеристики деятельности хозяйствующих субъектов;

3) отсутствие какого-либо частного сектора;

4) влияние на темпы и пропорции развития экономики обеспечивается преимущественно через корректировку (чаще всего косвенную) рыночных цен.

46. ревальвация грозит существенно изменить экономическую ситуацию в стране;

резкое снижение конкурентоспособности продукции национального экспорта на мировом рынке.

47. При резкой девальвации валюты произойдет:

1) резкое увеличение доходов граждан;

2) расширение внутреннего рынка за счет недоступного импорта;

3) резкое перенацеливание продукции компаний-экспортеров с внутреннего рынка на мировой, так как внутренний рынок окажется под угрозой, а на мировом рынке возможно получение сверхприбыли, что приведет к росту цен на внутреннюю продукцию.

48. Экспортные пошлины государство будет снижать в условиях:

1) понижающихся цен на мировом рынке на продукцию экспорта;

2) когда государство будет вынуждено дополнительно стимулировать экспортную продукцию с большой добавленной стоимостью на мировой рынок;

3) когда оно сталкивается с недобросовестной конкуренцией иностранных производителей;

4) в случае, если оно будет сталкиваться с неформальными отношениями руководства иностранных компаний и той части государственного аппарата, которая отвечает за внешнеэкономическую деятельность страны.

49. Функция, которую государство реализует, создавая ориентиры социально-экономического развития общества, фиксируя параметры экономического роста в стране через прогнозирование основных показателей текущего состояния экономики страны:

- 1) регулирующая;
- 2) контрольная;
- 3) социальная;
- 4) перераспределительная.

50. Реструктуризация налоговой системы произошла в:

- 1) в 1991 г.;
- 2) в 1993 г.;
- 3) 1995 г.;
- 4) 1998.

51. Плоская шкала подоходного налога в современном российском государстве составляет:

- 1) 11%;
- 2) 13%;
- 3) 15%;
- 4) 18%.

52. Под государственным бюджетом понимается:

- 1) экономический план государства;
- 2) инструмент финансовой политики государства;
- 3) центральный фонд денежных средств;
- 4) Все выше перечисленное.

53. Финансы призваны выполнять следующие самостоятельные функции:

- 1) аллокационную и распределительную;
- 2) аллокационную и стабилизационную;
- 3) распределительную и стабилизирующую;
- 4) все выше перечисленные.

54. Как из перечисленных функций определяется влияние финансов на макроэкономическое равновесие:

55. Какая функция финансов предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между федерацией, субъектами федерации и органами местного самоуправления:

- 1) Функция планирования;
- 2) Функция организации ;
- 3) Функция стимулирования;
- 4) Воспроизводственная;

56. Контрольная функция финансов заключается :

- 1) в том, что за счет полученной выручки от реализации и внереализационных доходов (платы за аренду, штрафов, курсовых разниц и т.д.) предприятия обеспечивают выполнение денежных обязательств перед бюджетом, банками и контрагентами;
- 2) в реализации контроля рублем за реальным денежным оборотом и формированием фондов денежных средств. Она позволяет путем сопоставления и анализа затрат и результатов выявлять как позитивные, так и негативные стороны деятельности хозяйствующих субъектов и принимать на этой основе соответствующие решения.

57. процедуры приватизации осуществляется:

- 1) в 2-х стадиях;
- 2) в 3-х стадиях;
- 3) в 4-х стадиях;
- 4) одностадийный процесс.

58. государственные муниципальные предприятия доминируют в таких сферах как:

- 1) предоставления почтовых услуг;
- 2) природных ресурсов;
- 3) легкой промышленности;
- 4) железнодорожных и авиаперевозок.

59. в какой стране государственный сектор имеет значительную долю в обрабатывающей промышленности (от 30-40%):

- | | |
|-------------|--------------|
| 1) Россия; | 3) Германия; |
| 2) Франция; | 4) Италия |

60. Государственный сектор стал значительно расти :

- | | |
|--------------|-----------|
| 1) в VIII в; | 3) в XX; |
| 2) в IX в; | 4) в XXI. |

61. Государственная и финансовая политика разрабатывается и принимается:

- 1) Министерством финансов;
- 2) Министерством экономического развития и торговли;
- 3) профилирующими комитетами в Администрации Президента;
- 4) Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли, вместе с профилирующими комитетами в Администрации Президента.

62. Стабилизация валютных рынков проходила в рамках:

- 1) налоговой политики;
- 2) бюджетной политики;
- 3) кредитно–денежной политики;
- 4) институциональной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) социальной политики.

63. Создание законодательных условий для привлечения прямых иностранных инвестиций в Россию проходило в рамках:

- 1) кредитно–денежной политики;
- 2) социальной политики;

- 3) налоговой политики;
- 4) бюджетной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) институциональной политики.

64. Инвентаризация объектов федеральной собственности проходила в рамках:

- 1) институциональной политики;
- 2) социальной политики;
- 3) кредитно–денежной политики;
- 4) бюджетной политики;
- 5) инвестиционной политики;
- 6) налоговой политики.

65. Налоговая политика направлена на:

- 1) Облегчение налогового бремени;
- 2) Создание приемлемых как для государства, так и для хозяйствующих субъектов, условий налогообложения, которые должны стимулировать развитие реального сектора экономики;
- 3) Законодательное закрепление основ налогообложения и их принятие обществом;
- 4) Закрепление многоканальной налоговой системы.

66. В РФ на законодательной основе закреплена

- 1) Многоканальная налоговая система;
- 2) Одноканальная налоговая система.

67. Для СССР была характерна:

- 1) Одноканальная налоговая система;

2) Многоканальная налоговая система.

68. Многоканальная налоговая система предполагает несколько путей как сбора налогов с предприятий, так и:

- 1) их распределение между бюджетами различных уровней;
- 2) их распределение между градообразующими предприятиями моногородов;
- 3) их распределение между государственными банками;
- 4) их распределения между центральными органами управления.

69. Первыми мерами новой бюджетной политики стали:

- 1) отказ от утверждения дефицитных бюджетов;
- 2) проведение крайне осторожной политики формирования федеральных бюджетов;
- 3) отказ от принятия профицитных бюджетов;
- 4) понижение налоговых пошлин на основную экспортную продукцию;
- 5) проведена инвентаризация объектов федеральной собственности.

70. Федеральное казначейство было создано для того, чтобы

- 1) Контролировать работу бюджетных организаций;
- 2) Следить за распределением денежных средств между бюджетами различных уровней;
- 3) Аккумулировать средства бюджета и отслеживать все платежи в соответствии с расходами бюджета, выделением бюджетных трансфертов на те или иные нужды и цели;
- 4) Снизит нагрузку на Министерство финансов.

71. Бюджетные заимствования от имени советского Правительства, начиная с 1986 года, и российского, с 1992 по 1998, составили

- 1) 140 и 30 миллиардов долларов соответственно;
- 2) 70 и 80 миллиардов долларов соответственно;
- 3) 100 и 215 миллиардов долларов соответственно;
- 4) 60 и 40 миллиардов долларов соответственно.

72. Важной задачей кредитно-денежной политики в конце 90-х годов – начале XXI века было

- 1) Погашение государственного долга;
- 2) Реструктуризация государственного долга;
- 3) Преодоление банковского кризиса;
- 4) Создание законодательной базы .

73. В рамках _____ политики осуществляется структурная перестройка экономической системы страны, выстраиваются мероприятия в области промышленного хозяйства, ТЭК, оборонного комплекса и т.д.

- 1) Кредитно-денежной;
- 2) Финансовой;
- 3) Инвестиционной;
- 4) Институциональной.

74. _____ - это единственная полноценная российская, транснациональная корпорация, являющаяся главным инструментом России в мире.

- 1) «Лукойл»;
- 2) «Роснано»;
- 3) «Аэрофлот»;
- 4) «Газпром».

15. Отрасль связи по сравнению с другими (железнодорожной, газовой)-

- 1) Демополизована;
- 2) Монополизована;
- 3) Находится в исключительном ведении государства;
- 4) Находится в исключительном ведении частных компаний.

76. Какая корпорация должна заниматься контролем за обеспечением техники безопасности на производстве, проверкой поступающего оборудования на его соответствие имеющимся государственным стандартам?

- 1) Ростехнологии;
- 2) Комитет по надзору за качеством оборудования на предприятиях;
- 3) Ростехнадзор;
- 4) Контрольная комиссия.

77. В рамках какой политики впервые был сформирован бюджет развития?

- 1) Институциональной;
- 2) Налоговой;
- 3) Кредитно-денежной;
- 4) Инвестиционной.

78. Что было сделано в рамках социальной политики:

- 1) была ликвидирована на протяжении 1990 – 2000 годов задолженность по заработной плате;
- 2) была ликвидирована задолженность по пенсиям;
- 3) ликвидирована задолженность по социальным пособиям;
- 4) упорядочена система социальных льгот и выплат;
- 5) все вышеперечисленное.

79. В рамках какой политики была проведена реформа миграционной службы:

- 1) Институциональной;
- 2) Налоговой;
- 3) Кредитно-денежной;
- 4) Социальной.

80. В рамках какой политики был предпринят ряд законодательно закрепленных мероприятий, направленных на ликвидацию скрытой безработицы:

- 1) Институциональной;
- 2) Налоговой;
- 3) Кредитно-денежной;
- 4) Социальной.

81. В каких сферах сочетаются государственное и частное финансирование:

- 1) фундаментально-научные исследования;
- 2) субсидирование коммунальных услуг;
- 3) строительство новых зданий для государственных нужд;

82. Формами приватизации являются:

- 1) аренда;
- 2) национализация;
- 3) контрактация;
- 4) стимулирование производства в частном секторе;
- 5) инвентаризация.

83. Контрактация – это:

1) передача лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на

изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности;

2) заключение контрактов между государством и поставщиками товаров;

3) отказ государства от функции непосредственной организации производства.

84. Типами контрактов являются:

1) стимулирующие;

2) блочные;

3) «издержки в расчете на услугу»;

4) контракт с нефиксированной ценой.

85. Наиболее уязвимыми с точки зрения аллокационных ограничений являются:

1) частные организации;

2) государственные предприятия.

86. Сокращение участия государства в производственной деятельности это

1) Реприватизация

2) Приватизация

87. Аренда предполагает передачу права _____ объектом государственной собственности

1) Владения;

2) Распоряжения;

3) Пользования.

88. _____ в настоящее время является наиболее распространенной формой приватизации в странах со сложившейся рыночной экономикой.

1) Аренда;

- 2) Национализация;
- 3) Контрактация.

89. Сокращение участия государства в производственной деятельности называется:

- 1) Национализация;
- 2) Приватизация.

90. К формированию "полу - государственного" сектора, который образуют частные коммерческие и некоммерческие организации, привело:

- 1) Национализация;
- 2) Контрактация.

91. заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) принадлежат к общественному сектору, однако их интересы достаточно четко разведены в условиях:

- 1) Квазирынка;
- 2) Национализации.

92. Унифицированные обязательства государства перед конечными потребителями называются:

- 1) Ваучерами;
- 2) Квазирынками.

93. Контракт с фиксированной ценой применяется, когда:

- 1) результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы;

- 2) сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях.

94. Контракт с разделением затрат предполагает:

- 1) Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта;
- 2) сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях.

95. Какой тип контракта приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск:

- 1) "издержки плюс прибыль»;
- 2) «издержки в расчете на услугу».

96. Какой тип контракта предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг:

- 1) блочные;
- 2) «издержки в расчете на услугу».

97. Предпосылкой успешной приватизации выступает:

- 1) Наличие конкурентного рынка;
- 2) масштаб производства и особенности собственника.

98. Стабильные рамки аллокационного поведения организации:

- 1) препятствуют реагированию на рыночную конъюнктуру
общепринятым для частных фирм;
- 2) ориентированы на рыночную конъюнктуру, в деятельность
предприятия привносятся некоторые черты некоммерческой
организации.

99. _____ организации подобно общественному сектору
действуют в зонах провалов рынка и играют значительную роль в
обеспечении потребителей коллективными благами:

- 1) Негосударственные некоммерческие;
- 2) Негосударственные коммерческие.

100. Для государственных некоммерческих организаций (учреждений)
рамки

самостоятельного принятия аллокационных решений особенно _____:

- 1) Широки;
- 2) Узки
