

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

ЭКОНОМИКА  
ОБЩЕСТВЕННОГО  
СЕКТОРА

У Ч Е Б Н И К



ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

серия основана в 1996 г.



Институт экономики РАН

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

# ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

**УЧЕБНИК**

Под редакцией

доктора экономических наук П.В. Савченко

доктора экономических наук И.А. Погосова

доктора экономических наук Е.Н. Жильцова

*Допущено  
Учебно-методическим объединением по образованию  
в области экономики и экономической теории  
в качестве учебника для студентов вузов,  
обучающихся по направлению «Экономика»  
и экономическим специальностям*

Москва  
ИНФРА-М  
2010

УДК 338(075.8)  
ББК 65.2/4-96я73  
Э40

Рецензенты:

академик РАН, директор Центрального экономико-математического института РАН *В.Л. Макаров*; д-р экон. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ *Н.А. Волгин*; д-р экон. наук, профессор, директор Всероссийского центра уровня жизни *В.Н. Бобков*

Э40 **Экономика общественного сектора:** Учебник / Под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. — М.: ИНФРА-М, 2010. — 763 с. — (Высшее образование).

ISBN 978-5-16-003712-7

В учебнике дается целостная характеристика экономики общественного сектора как системы социально-экономических отношений с акцентом на воспроизводство человека как субъекта экономики и общества. Особое место отводится социальному потенциалу общественного сектора России. Подробно рассматриваются отношения по поводу производства, распределения, обмена и потребления общественных благ; формирование и распределение бюджетных средств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; особенности занятости и мотиваций работников в общественном секторе. Раскрыты функции и сферы компетенции основных институциональных единиц общественного сектора — органов государственного и муниципального управления, некоммерческих организаций, в том числе международных. Показаны особенности развития и функционирования общественного сектора в различных типах стран — в странах с развитой рыночной экономикой, в развивающихся и в постсоциалистических странах.

Для магистров экономических специальностей вузов, аспирантов, преподавателей, научных работников.

ББК 65.2/4-96я73

ISBN 978-5-16-003712-7

© Коллектив авторов, 2009

---

Оригинал-макет подготовлен в «Издательстве ИНФРА-М»

Подписано в печать 25.05.2009.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 48,0. Уч.-изд. л. 48,61.

Доп. тираж 1500 экз. Заказ № 8252.

Издательский Дом «ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в

Тел.: (495) 380-05-40, 380-05-43. Факс: (495) 363-92-12

E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru)

<http://www.infra-m.ru>

Отпечатано с электронных носителей издательства.

ОАО "Тверской полиграфический комбинат". 170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5.

Телефон: (4822) 44-52-03, 44-50-34, Телефон/факс (4822) 44-42-15

Home page - [www.tverpk.ru](http://www.tverpk.ru) Электронная почта (E-mail) - [sales@tverpk.ru](mailto:sales@tverpk.ru)



*Руководитель авторского коллектива* — д-р экон. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ *П.В. Савченко*

*Ответственные редакторы:*

д-р экон. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ *П.В. Савченко*;

д-р экон. наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ *Е.Н. Жильцов*;

д-р экон. наук, профессор, заслуженный экономист РФ *И.А. Погосов*

*Редакционная коллегия:*

д-р экон. наук *Е.В. Егоров* (зам. руководителя авторского коллектива);

д-р экон. наук *Ю.П. Кокин*; д-р экон. наук *В.И. Марцинкевич*; д-р экон.

наук *И.В. Соболева*; д-р экон. наук *М.Н. Федорова* (зам. руководителя авторского коллектива)

*Менеджер проекта* — канд. экон. наук *Д.А. Блесков*

*Ученый секретарь* — *М.Б. Гусева*

*Научно-вспомогательная работа выполнена:*

*Г. Дендак, Л.Н. Мацерой, Е.И. Родченковой, И.Г. Торосян, Ю.А. Усковой*



*Посвящается*  
творческому сотрудничеству  
Российской академии наук и  
Московского государственного университета  
им. М.В. Ломоносова

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопросы экономики общественного сектора получили широкое освещение в экономической литературе. Многие из них раскрыты с достаточной полнотой. Они нашли отражение в работах, посвященных переходу к рыночной экономике, национальной экономике, роли государства и рынка в смешанной экономике, проблеме общества и человека.

Диалектика развития общества связана с его двойственной природой. С одной стороны — это отношения общества с человеком, с другой стороны — отношения общества с государством. В экономике общественного сектора объединяется государственное регулирование институтов общества и человека.

В условиях финансового кризиса экономика общественного сектора приобретает особое значение. Мировой финансово-экономический кризис подтвердил провалы рынка и прибыли как его единственного регулятора, необходимость сочетания государственного и рыночного регулирования, приоритета реального сектора экономики. Социальная роль государства не должна ослабевать. В программах выхода из кризиса в России сохраняются, а в ряде случаев увеличиваются бюджетные ассигнования на социальные цели: образование, здравоохранение, науку, культуру. В преодолении последствий финансового кризиса усиливается роль государственно-частного партнерства в создании новых рабочих мест, регулировании социально-трудовых отношений, соблюдении трудового законодательства.

Одной из важнейших теоретических и практических проблем является проблема человека как субъекта экономики и общества. Единство этих двух сторон человека является ядром экономики общественного сектора. Их диалектика определяет исходную основу формирования экономики общественного сектора. Рассмотрение диалектики человека предполагает изучение взаимодействия внутренних и внешних факторов его развития, его связей с обществом и государством.

В учебнике обосновывается, что взаимодействие внутренних и внешних факторов развития человека — это стержень экономики общественного сектора. Система обратных связей государства, общества и человека является одной из сложнейших теоретических и практических проблем повышения эффективности общественного сектора. Не человек существует для государства, а государство — для человека.

Государственный сектор производит основную массу общественных благ. Однако он не всегда достаточно гибко реагирует на изменения материальных, духовных и социальных потребностей людей. Для того чтобы полнее удовлетворить свои социальные, политические и духовные потребности, защитить свои интересы, реализовать себя как субъектов общества, люди создают негосударственные некоммерческие организации.

Экономика общественного сектора изучается на стыке экономической теории, социологии, политологии и психологии. Теоретической основой курса является сочетание политической экономии, институционализма, микро- и макроанализа, маржинализма, соотношение общего, особенного и единичного в построении типологии общественного сектора различных стран. Это особенно важно, так как в условиях глобализации экономика общественного сектора России и других стран сохраняет свои исторические традиции во взаимоотношениях государства, общества и человека.

В учебнике особое внимание уделяется социальному государству, роли его институтов в диалектике развития человека. Экономика общественного сектора включает социальный потенциал, демографический потенциал, производство, распределение, обмен и потребление общественных благ, в том числе мериторных (социально значимых), равновесие в общественном секторе, бюджет, налогообложение, финансовый механизм, механизм распределения доходов бюджета, межбюджетные отношения, социальные трансферты, социальную защиту и социальное страхование.

Воспроизводство общественного сектора рассматривается не только в статике, но и в динамике национальной экономики. Анализ экономики общественного сектора в статике дает возможность раскрыть ее анатомию. Рассмотрение экономики общественного сектора в динамике позволяет раскрыть противоречия ее развития, ее место в обеспечении общего равновесия и ее внутреннего равновесия.

При разработке стратегических программ развития отраслей общественного сектора важно учитывать воспроизводство как материально-вещественных, так и нематериальных факторов. Инвестиции в человека в условиях инновационной экономики будут возрастать.

В учебнике рассматривается общественный сектор в двух его главных экономических функциях — производстве общественных благ и финансировании социально ориентированных отраслей национальной экономики.

В условиях финансово-экономического кризиса возникают новые проблемы финансирования экономики общественного сектора. Снижается доходная часть федерального и региональных бюджетов. Это вызывает необходимость совершенствования налоговой системы и пополнения бюджетного дефицита за счет резервного фонда.

Россия находится в начале пути модернизации экономики, в состоянии перехода от сырьевой к инновационной экономике. Выпускается лишь 10,4% наукоемкой продукции, а ее доля в экспорте не превышает 5%. Доля инновационно активных предприятий, т.е. предприятий, которые в течение трех лет применили хотя бы одну инновацию, составляет примерно 10%.

Модернизация экономики во многом зависит от решения проблемы человека как фактора развития. Попытки перехода к рыночной экономике за счет человека в России оказались контрпродуктивными. Это проявилось, в частности, в снижении квалификации и профессионализма работников, разрушении семьи, базовых социальных ценностей общества, моральных и нравственных устоев, в росте коррупции, теневой экономики, преступности и т.д. Подобные изменения нашли отражение в кризисе демографической ситуации, кризисе в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и охраны окружающей среды, а главное — произошли деградация человека как члена общества и усиление его эгоистических черт.

Восстановление доверия в системе обратных связей человека, общества и государства потребует огромных капиталовложений. Это, пожалуй, сложнее, чем восстановить разрушенную флору тундры.

Проблема человека в рыночной экономике включает его функции как человеческого капитала и как члена общества.

Инвестиции государства в человеческий капитал в условиях инновационной экономики будут возрастать, о чем свидетельствует опыт развитых стран. Так, например, свыше 65% расходов федерального бюджета США направляется на развитие человеческого потенциала<sup>1</sup>. Темпы роста инвестиций в нематериальные факторы производства и в России будут обгонять темпы роста инвестиций в материальные факторы производства, что подтверждается в концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г. Все это

---

<sup>1</sup> См.: Пороховский А. Эволюция рыночной экономики в зеркале политической экономики // Российский экономический журнал. 2008. № 1–2. С. 67.

вызовет необходимость возрастания роли экономики общественного сектора, роста социального капитала, качества и уровня жизни. В социальной политике усилится целевое использование резервного фонда (улучшение социальных стандартов жизни).

Учебник подготовлен в соответствии с действующим стандартом ОПД. Ф. 06.09. «Экономика общественного сектора». Данный курс изучается на базе курсов «Макроэкономика», «Микроэкономика», «Национальная экономика», «Социология», «Политология», «Экономическая психология».

Разделами курса учебника являются: основы курса «Экономика общественного сектора»; функционирование экономики общественного сектора; социальные функции общественного сектора; финансы общественного сектора; территориальные уровни функционирования общественного сектора; некоммерческие организации; страновые особенности общественного сектора.

В учебнике использованы итоги научных исследований Института экономики РАН, Центрального экономико-математического института РАН, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Института мировой экономики и международных отношений РАН, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Российской академии государственной службы при Президенте РФ и др.

Редакторы учебника и издательство сочли возможным и целесообразным сохранить авторские точки зрения по отдельным проблемам, а также авторский стиль изложения материала.

Авторский коллектив выражает признательность директору Института экономики РАН члену-корреспонденту РАН Р.С. Гринбергу, научному руководителю Института экономики РАН, заведующему кафедрой социально-экономических проблем экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова академику РАН Л.И. Абалкину, ректору МГУ имени М.В. Ломоносова академику РАН В.А. Садовничему, рецензентам: директору Центрального экономико-математического института РАН академику РАН В.Л. Макарову; заведующему кафедрой труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ, доктору экономических наук, профессору, заслуженному деятелю науки РФ Н.А. Волгину; директору Всероссийского центра уровня жизни, доктору экономических наук, профессору В.Н. Бобкову.

Членами авторского коллектива являются: В.Д. Андрианов, д-р экон. наук, проф. — гл. 3; В.Г. Варнавский, д-р экон. наук,

проф. — гл. 29; А.Е. Варшавский, д-р экон. наук, проф. — гл. 9; А.М. Волков, канд. экон. наук — гл. 31; М.И. Гельвановский, д-р экон. наук — гл. 11; М.Б. Гусева — Литература; Е.В. Егоров, д-р экон. наук, проф. — гл. 5, 15; В.В. Елизаров, канд. экон. наук, проф. — гл. 16; Е.Н. Жильцов, д-р экон. наук, проф. — гл. 5, 6.2; Н.В. Зверева, д-р экон. наук, проф. — гл. 13; Е.А. Зотова, канд. экон. наук — гл. 26; Ю.П. Кокин, д-р экон. наук, проф. — гл. 10.1–10.4, 10.6; Л.Н. Лыкова, д-р экон. наук, проф. — гл. 22, 23.2; В.И. Марцинкевич, д-р экон. наук — гл. 27; И.П. Медведев, канд. экон. наук — гл. 10.5; М.М. Минченко — гл. 23.1, 23.3–23.5; Н.Н. Ноздрина, канд. экон. наук — гл. 24; Б.П. Плышевский, д-р экон. наук, проф. — гл. 28; И.А. Погосов, д-р экон. наук, проф. — гл. 1, 17, 20, 21; Б.Б. Прохоров, д-р географ. наук — гл. 14; Г.В. Пушкарева, д-р полит. наук, проф. — гл. 4; В.В. Радаев, д-р экон. наук, проф. — гл. 8; П.В. Савченко, д-р экон. наук, проф. — Предисловие, гл. 2, 10.1–10.4, 10.6, 15, 25; И.В. Соболева, д-р экон. наук — гл. 12; Л.А. Стрижкова, д-р экон. наук — гл. 6.1, 7; М.Н. Федорова, д-р экон. наук — гл. 2, 25; Р.А. Чванов, д-р экон. наук, проф. — гл. 18, 19; Г.Н. Чубаков, д-р экон. наук, проф. — гл. 11; А.А. Шлихтер, канд. истор. наук — гл. 30.

# Раздел I

## ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА»

### ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

---

#### 1.1. ПОНЯТИЕ, ГРАНИЦЫ И МАСШТАБЫ ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

##### 1.1.1. Понятие экономики общественного сектора

Под **общественным сектором** экономики страны, как правило, понимают государственный сектор, представляющий и обслуживающий интересы всего населения. Государство является основным институтом, организующим и координирующим взаимоотношения граждан и социальных групп в стране и обеспечивающим условия для их совместной деятельности. Органы государственной власти, используя свои организационные формы (законодательные, исполнительные и судебные), управляют делами общества. Предполагается, что государственный сектор призван представлять интересы членов общества, поэтому его принято называть **общественным сектором**.

Рассмотрение вопросов, связанных с общественным сектором экономики, необходимо для понимания того, как органы власти могут с должной эффективностью достигать целей проводимой ими социально-экономической политики и как находить наиболее рациональное соотношение между государственным и частным секторами экономики. Важную роль играет анализ государственных расходов — направления использования денежных средств, издержек и выгод, оптимального налогообложения, общественного выбора. Необходимо также объяснить, почему государство занимается одними видами деятельности и не занимается другими, почему перечень видов деятельности, которыми занимается государство, не одинаков в различных странах, как складываются тенденции развития.

*Основными направлениями деятельности общественного сектора экономики являются предоставление общественных благ, перераспределение доходов и богатства и оказание социальной помощи населению, а также производство и реализация товаров и услуг на коммерческой основе предприятиями, принадлежащими или контролируруемыми государством. В силу своей особой роли государство может также оказывать воздействие на экономическое поведение субъектов хозяйствования путем принятия законодательных и иных нормативных актов, налогообложения, субсидий и других мер регулирования экономической деятельности.*

*Предоставление населению общественных благ — товаров и услуг коллективного и индивидуального пользования, относящихся к общественному потреблению, осуществляется, как правило, на бесплатной основе. Экономические потоки, связанные с предоставлением общественным сектором этих услуг, не оформляются сделками купли-продажи, не зависят от спроса и предложения и носят, как принято говорить, нерыночный характер. Тем не менее существуют факторы, определяющие общие возможности государства по сбору налогов и неналоговых средств в государственные финансовые фонды и вытекающие из этого возможности предоставления общественных благ, связанные с общим экономическим потенциалом и состоянием экономики страны.*

Механизм рынка не в состоянии производить общественные блага, потребность в которых не выражается в индивидуальном платежеспособном спросе, хотя общество в целом и отдельные его члены в них нуждаются. К таким общественным благам относятся национальная оборона, общественный порядок и безопасность, фундаментальная наука и др.

Общественные блага рассматриваются как коллективные, если их использование одними лицами, как, например, услуги по обороне, не лишает других лиц возможности также пользоваться этими благами. К индивидуальным благам относятся такие, которые в случае их потребления одним лицом не могут быть одновременно потреблены другими, например лекарства в государственной больнице. В отличие от благ, предоставляемых частным сектором экономики, общественные блага доступны всем членам общества без оплаты. Поскольку эти блага может получить любой член общества без оплаты, частные производители не заинтересованы в их производстве. Оплата таких благ осуществляется за счет финансовых ресурсов государства. В ряде сфер деятельности потребности людей удовлетворяются на основе как общественных благ, так и



благ, предоставляемых частными предпринимателями. Это относится, в частности, к здравоохранению, образованию, строительству и эксплуатации дорог, муниципальному жилью. Как правило, за счет общественных благ в этих случаях удовлетворяются потребности менее состоятельных граждан, не имеющих возможности оплачивать дорогие услуги частных медицинских и образовательных учреждений и т.п. Предоставляя гражданам жилье, услуги здравоохранения, образования и др., государство обеспечивает так называемые насущные блага, т.е. такие блага, которые люди должны получать независимо от уровня их доходов.

*Другой важной сферой деятельности государства является перераспределение доходов и богатства и оказание поддержки отдельным группам населения в виде социальной помощи и социального страхования с использованием таких инструментов, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования и др.*

*Производство товаров и услуг, являющееся третьей крупной сферой экономической деятельности общественного сектора, осуществляется на принадлежащих ему или контролируемых им предприятиях на коммерческих принципах. Их товары и услуги реализуются по ценам, формируемым на рыночной основе.*

Вся экономическая деятельность общественного сектора в конечном итоге предполагает направленность на повышение благосостояния граждан. Достигнутый в развитых странах уровень экономического развития привел к формированию долговременной тенденции повышения стандартов жизненного уровня основной массы населения. Появляются и реализуются меры социальной ориентации экономики, прямого и косвенного регулирования социальных процессов на основе государственной политики доходов и расходов, занятости, цен, программ развития образования, здравоохранения, культуры. Эти процессы нашли отражение в концепции государства всеобщего благосостояния. С этих позиций общественный сектор экономики обеспечивает перераспределение доходов между различными социальными группами населения, обеспечивая реализацию принципа социальной справедливости. Предполагается, что перераспределение доходов позволяет увеличить общее благосостояние.

Важным элементом такого подхода является принцип солидарного (кооперативного) поведения, согласно которому такое поведение приносит больший эффект, чем эгоистическое поведение, определяемое интересами каждого отдельного индивидуума. При

этом, поскольку существует определенное противоречие между личными и коллективными интересами, необходим механизм при-  
нуждения, реализуемый органами государственной власти.

Варианты экономики благосостояния зависят от институциональных факторов, национальных, исторических, культурных и религиозных традиций. Страны различаются по доле ВВП, распределяемой через государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды. При этом должно соблюдаться рациональное соотношение между конечным потреблением, сбережением и накоплением капитала, имея в виду обеспечение устойчивого долгосрочного экономического роста. В связи с этим серьезной проблемой теории государства всеобщего благосостояния является противоречие между необходимостью повышения эффективности производства и справедливостью распределения доходов. Оптимизация эффективности производства предполагает максимально возможное использование ресурсов на цели накопления капитала. В то же время распределение доходов в условиях рыночного хозяйства осуществляется такими способами, при которых лица, не располагающие собственностью, оказываются заведомо в проигрышном положении и не обладают достаточными ресурсами для обеспечения социально приемлемого уровня жизни. Государство решает эту проблему с помощью системы механизмов перераспределения доходов корпораций и физических лиц, направленной на уменьшение дифференциации доходов различных социальных групп населения, регулирование уровня оплаты труда наемных работников, уровней занятости и безработицы, финансовую поддержку пенсионеров, инвалидов, лиц с низким уровнем доходов.

Побочным результатом такого перераспределения является увеличение конечного потребления за счет уменьшения возможностей накопления капитала. В итоге ограничивается экономический рост, сдерживается экономическое развитие и рост уровня доходов в стране — как в целом, так и в расчете на одного жителя. При существенном ограничении накопления в течение длительного времени страна начинает отставать от других стран по общему уровню благосостояния. Указанное противоречие в принципе неразрешимо, и на практике всегда необходим поиск компромисса между эффективностью и справедливостью, между сегодняшним и завтрашним днем.

Система формирования органов власти в демократическом обществе призвана обеспечить преобладание в них представителей политических сил, отражающих интересы большинства населения.

На основе демократических институтов граждане и их политические объединения делегируют органам власти свои права по координации деятельности, направленной на удовлетворение общих потребностей. Задачей органов государственного управления является решение проблем общества в целом, преодоление интересов отдельных групп и слоев населения, не совпадающих с общенациональными. Решение проблем эффективности и справедливости во многом зависит от политических процессов в стране. В ходе выборов органов власти и при принятии решений отдельные социальные группы объединяются и лоббируют свои интересы, причем интересы отдельных групп могут идти вразрез с интересами общества. Процедуры голосования и створ могут быть причинами принятия решений, неблагоприятных для экономики страны, но выгодных для отдельных групп.

Институциональные единицы общественного сектора являются субъектами рыночного хозяйства. Вместе с тем органы государственного управления, прежде всего на федеральном уровне, определяют стратегию и политику в сфере социально-экономического развития общества. Их роль в экономике является двойственной. С одной стороны, они определяют и регулируют экономическое развитие, с другой стороны, функционируют как субъекты рыночной экономики в рамках ее норм и правил. Поэтому рассмотрение экономики общественного сектора не может осуществляться изолированно от стратегии и экономической политики в области макроэкономики, финансов и кредитно-денежной сферы. Проблемы макроэкономики, финансов, денежного обращения, кредита являются предметами самостоятельных дисциплин и изучаются в соответствующих учебных курсах. В настоящем учебнике они рассматриваются в той мере, в какой это необходимо для изучения экономики общественного сектора.

### **1.1.2. Экономика общественного сектора и экономика сектора общественного управления. Их границы**

Современная экономика является *смешанной*. Экономическая деятельность в ней осуществляется общественным (государственным) сектором, а также частными нефинансовыми предприятиями, финансово-кредитными и другими организациями, часто объединяемыми общим понятием «частный сектор». Смешанной является и экономика самого общественного (государственного) сектора. Составными частями общественного сектора являются сектор государственного управления и предприятия, принадлежа-

щие или контролируемые государством, но относящиеся согласно общепринятому подразделению экономики на экономические сектора к нефинансовым и финансовым корпорациям. Основу общественного сектора составляет сектор общественного (государственного) управления, применительно к которому формируются также государственные финансы. Рассмотрим его место в системе экономических секторов экономики.

В настоящее время при составлении прогнозов социально-экономического развития, формировании финансов, принципов построения статистики и экономическом анализе границы секторов экономики определяются в соответствии с системой национальных счетов. Соответственно, трактовка основных понятий и определение границ общественного сектора и сектора общественного управления должны производиться применительно к системе национальных счетов, которая принята во всем мире. Таким образом, обеспечиваются единые подходы к изучению экономики общественного сектора и экономики других секторов, их имущества, складывающихся между ними потоков товаров, услуг и денежных средств. В системе национальных счетов, принятой Организацией Объединенных Наций в 1993 г., сектор государственного управления выделяется как один из секторов экономики.

Согласно этой системе хозяйствующие субъекты страны (институциональные единицы), владеющие и распоряжающиеся активами и вступающие в экономические отношения с другими хозяйствующими субъектами, в соответствии с осуществляемыми ими функциями и способами финансирования затрат объединяются в пять институциональных секторов экономики. Этими секторами являются: сектор нефинансовых корпораций; сектор финансовых корпораций; сектор государственного управления; сектор домашних хозяйств и сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКООДХ).

К каждому из этих секторов относятся соответствующие институциональные единицы. Под институциональной единицей понимается хозяйствующий субъект (экономическая единица), который владеет и распоряжается активами от своего имени, принимает обязательства, вступает в экономические операции с другими институциональными единицами, составляет полный набор счетов, включая баланс активов и пассивов. В качестве хозяйствующих субъектов принимаются как юридические лица (предприятия, органы государственного управления, кредитные организации, страховые компании и др.), так и домашние хозяйства, по-

сколько они являются центрами принятия экономических решений. Субъекты хозяйствования располагают находящимися в постоянном обороте экономическими ресурсами.

К *нефинансовым корпорациям* относятся находящиеся на экономической территории страны институциональные единицы (корпорации и квазикорпорации), основной функцией которых является производство товаров и нефинансовых услуг с целью продажи их на рынке и получения прибыли. Затраты на производство возмещаются из выручки от реализации. К этому сектору относятся, в частности, предприятия промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, связи, торговли и др. Под квазикорпоративными предприятиями понимаются институциональные единицы, аналогичные корпорациям по своим функциям и способу финансирования, но не имеющие формально статуса корпорации (например, государственные унитарные предприятия).

К *сектору финансовых корпораций* относятся институциональные единицы, основной функцией которых является финансово-кредитная деятельность, — органы денежно-кредитного регулирования, банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды и другие учреждения, осуществляющие финансовое посредничество.

К *некоммерческим организациям, обслуживающим домашние хозяйства* (население), относятся общественные некоммерческие организации, оказывающие нерыночные услуги домашним хозяйствам. Это общественные организации, включающие политические партии, профсоюзы, религиозные организации, различного рода общества, союзы и ассоциации, а также удовлетворяющие потребности в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. Они финансируются за счет взносов членов, пожертвований и доходов от собственности.

*Сектор домашних хозяйств* объединяет физических лиц или группы лиц, живущих вместе и имеющих общий бюджет. Домашние хозяйства распоряжаются своими ресурсами, имеют активы и обязательства, занимаются хозяйственной деятельностью. К ним относятся домашние хозяйства лиц, работающих по найму, домашние хозяйства предпринимателей, домашние хозяйства самозанятых (лиц свободных профессий, владельцев мелких некорпоративных ферм, семейных магазинов, кафе), домашние хозяйства лиц, живущих на трансферты (пенсионеры, студенты). Это сектор, в основном потребляющий товары и услуги и производящий их для собственного потребления и реализации.

*Сектор государственного управления.* К сектору государственного управления относятся институциональные единицы, наделенные правом на законодательную, исполнительную и судебную власть на территории страны или ее частей. Основными функциями сектора государственного управления являются обеспечение политической и регулирующей деятельности, предоставление товаров и услуг на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления членами общества, а также перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий. Это предопределяет его роль в качестве основы общественного сектора, его ведущего элемента. Соответственно, экономика сектора государственного (общественного) управления является центральным звеном экономики государственного (общественного) сектора. Выделение сектора общественного (государственного) управления в качестве одного из секторов экономики связано с тем, что формирование секторов в системе национальных счетов осуществлено по функциям институциональных единиц в экономической деятельности. Институциональные единицы других секторов деятельностью, свойственной государственному (общественному) управлению, не занимаются. Соответственно, предприятия, производящие и реализующие продукцию по рыночным ценам, в том числе принадлежащие и контролируемые государством, к этому сектору не относятся.

Вместе с тем, поскольку государство не только осуществляет определенные функции в сфере государственного управления, но также является владельцем или контролирует деятельность значительного количества предприятий, производящих товары и услуги на коммерческих началах, существует потребность в рассмотрении общего объема его экономической деятельности с учетом права собственности на институциональные единицы. В этой связи наряду с понятием сектора государственного управления системой национальных счетов допускается формирование собирательного государственного сектора, называемого также общественным сектором. Объединение сектора государственного (общественного) управления и принадлежащих государству или контролируемых им предприятий, производящих товары и услуги на коммерческой основе, как и предприятия частного сектора, в государственный (общественный) сектор производится на основе принципа собственности. Поскольку эти предприятия принадлежат государству или государство владеет в них частью собственности, позволяющей оказывать решающее влияние на их деятельность, оно может ис-

пользовать их для проведения своей экономической политики. Однако по характеру своей экономической деятельности они относятся к нефинансовым или финансовым корпорациям. Таким образом, *необходимо различать экономику общественного (государственного) сектора и экономику сектора общественного (государственного) управления.*

В дальнейшем термины «экономика государственного сектора» и «экономика общественного сектора» будут использоваться как синонимы. Также в качестве синонимов будут использоваться термины «экономика сектора общественного управления» и «экономика сектора государственного управления» как основной части экономики общественного сектора, имея в виду, что смысл используемых терминов должен быть ясен из контекста или специально оговорен.

Реализация функций сектора общественного управления предполагает проведение социальной политики, направленной на оказание помощи малоимущим, недопущение чрезмерных разрывов в уровнях доходов высоко- и слабообеспеченных слоев общества. К услугам этого сектора относятся общегосударственные услуги, связанные с управлением, обороной, общественным порядком и безопасностью, услуги, связанные с экономической деятельностью, и услуги социального характера (здравоохранение, образование, культура и др.). Государство осуществляет эти функции не в целях коммерческой выгоды или прибыли, а для обеспечения общественных благ или, как часто говорят, нерыночных услуг обществу.

Одной из важнейших особенностей органов власти является их функция управления делами страны, как политическими, так и социально-экономическими, исходя из интересов всего общества или его основных социальных слоев и политических сил. Они координируют все стороны политической и экономической жизни граждан страны, опираясь на разветвленную сеть органов власти, представляющих собой аппарат управления и принуждения.

Эта особенность предопределяет двойственную роль сектора государственного управления в экономике страны. С одной стороны, он определяет институциональные основы, стратегию развития и экономическую политику страны для всех секторов экономики, а с другой — является одним из экономических секторов и функционирует в рамках установленных им правил.

Основным критерием отнесения институциональных единиц к сектору государственного управления являются выполняемые ими функции как института, управляющего делами общества. В сектор

государственного управления входят главным образом государственные учреждения (институциональные единицы сектора государственного управления), осуществляющие властные полномочия в качестве основного вида деятельности. Являясь институциональными единицами, они занимаются также экономической деятельностью: владеют активами, ведут операции с другими институциональными единицами, принимают обязательства, имеют полный набор счетов, включая баланс активов и пассивов. Другой составной частью сектора государственного управления являются государственные организации социального страхования, управляющие соответствующими фондами. Организации социального страхования в силу своей специфики могут быть выделены в особый подсектор сектора государственного управления.

Общественное (государственное) управление в федеративных государствах предполагает наличие нескольких уровней управления. Соответственно, при анализе экономики общественного сектора управления необходимо рассматривать экономическую деятельность органов государственного управления на федеральном и региональном уровнях управления и экономическую деятельность органов управления на муниципальном уровне.

К институциональным единицам сектора государственного управления относятся также бюджетные некоммерческие организации (НКО), в отношении которых государственные органы управления определяют программу их деятельности и назначают их руководителей. Эти некоммерческие организации проводят государственную политику и финансируются государственными институциональными единицами. К таким организациям относятся, в частности, научно-исследовательские учреждения и организации, устанавливающие нормативы, которыми руководствуются предприятия и население в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и др.

Отнесение институциональных единиц к соответствующим секторам экономики осуществляется в СНС по функциональному принципу. Такой подход соответствует пониманию сектора государственного управления как сектора, оказывающего бесплатные услуги и предоставляющего населению социальную поддержку в денежной (а иногда и в натуральной) форме. Соответственно, предприятия и организации, собственником которых является государство (например, государственное учреждение, оборонное предприятие и банк), относятся, как уже говорилось, к различным экономическим секторам в зависимости от выполняемых ими функций.



**Общественный (государственный) сектор** — это более широкое понятие, чем сектор государственного управления. Он объединяет сектор государственного управления и принадлежащие государству или контролируемые им предприятия и организации, производящие, как и предприятия частного сектора, товары и услуги на основе коммерческой деятельности и являющиеся составной частью секторов нефинансовых и финансовых корпораций.

Государство как субъект экономической деятельности выступает не только в качестве экономического сектора государственного управления, но и в качестве управляющего или регулирующего органа власти по отношению к принадлежащим или контролируемым им предприятиям. В основе выделения понятия «государственный сектор» лежит тезис, согласно которому государство действует «от имени и по поручению» своих граждан и в их интересах использует всю принадлежащую ему или контролируемую им собственность. Воздействие на экономику со стороны общественного сектора осуществляется также и через производящие товары и услуги предприятия, принадлежащие государству или контролируемые им.

К предприятиям, находящимся в государственной собственности, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, действующие на основе права хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенные предприятия). Имущество этих предприятий (например, предприятий атомной промышленности) принадлежит органам государственной или муниципальной власти, которые назначают их руководителей, играют решающую роль в определении их производственной программы, цен на продукцию, заключают контракты на обязательную поставку продукции для государственных нужд. При этом могут устанавливаться цены, не покрывающие полностью издержек производства. Взамен жесткого управления органы государственной и муниципальной власти оказывают им финансовую помощь, предоставляют льготы, кредиты и т.п.

Другой формой предприятий, находящихся в государственной или муниципальной собственности, являются акционерные общества (например, акционированные предприятия оборонной промышленности), в которых им принадлежит более половины акционерного капитала или других видов участия в капитале.

Критерии, позволяющие определить, кто именно контролирует предприятие, являются более сложными. Контроль включает выработку политики, управление и руководство. Даже если органам

государственного управления не принадлежит большая часть капитала предприятия, но при этом они в значительной степени контролируют его деятельность, такое предприятие, по существу, является государственным. Единого однозначного критерия, определяющего порядок отнесения к государственному сектору предприятий, контролируемых государством, не существует. В настоящее время ведется работа по уточнению признаков, на основании которых предприятия могут быть отнесены к государственному сектору<sup>1</sup>. Принадлежность предприятий к этому сектору в ходе обновления СНС-93 предполагается определять на основе набора показателей:

- владение большинством голосующих акций — показатель важен в случае действия принципа «одна акция — один голос»;
- контроль над управлением советом или другим руководящим органом — контролирующая структура может обладать правом назначения и увольнения большинства членов руководящего органа или правом вето при рассмотрении назначений;
- контроль над назначением и увольнением ключевых работников — если контроль над управляющим органом незначителен, то решающую роль может играть возможность назначения на ключевые посты в составе персонала;
- контроль над ключевыми управленческими структурами — подкомитетами управляющего совета (комитета), определяющими важнейшие направления политики организации (финансовой, производственной);
- владение «золотой акцией» и опционами;
- прямое регулирование и контроль, например в установлении цен на выпускаемую продукцию;
- контроль со стороны основного потребителя — в случае если вся продукция корпорации или преобладающая ее часть предназначена для одного или нескольких государственных потребителей;
- контроль со стороны кредитора — государство в качестве условия кредитования может определить условия контроля за использованием кредита и деятельностью корпорации в целом.

---

<sup>1</sup> См.: *Косарев А.Е.* Современное развитие методологии национальных счетов — обновление СНС-93 // Вопросы статистики. 2007. № 8.

Основанием для отнесения корпорации к общественному (государственному) сектору является наличие одного или нескольких признаков.

Уточняется также порядок отнесения к государственному сектору некоммерческих организаций. Их принадлежность к государственному сектору будет определяться на основе следующих показателей:

- право назначения государственными органами руководящих работников НКО;
- другие конституирующие инструменты, например определение задач и функций НКО, утверждение бюджета, право вето в принятии решений и др.;
- наличие контрактных соглашений между государством и НКО — некоторые контракты на поставку товаров или услуг могут содержать пункты, позволяющие государству определять отдельные аспекты политики или программы работ НКО. Однако если при этом НКО имеет возможность самостоятельно определять значительную часть своей политики, то это означает принадлежность не к государственному, а к частному сектору;
- степень финансирования со стороны государства — так же как и при рассмотрении предыдущего показателя, необходимо учитывать, насколько финансирование со стороны государства определяет политику и программу НКО; даже если государственное финансирование составляет преобладающую часть, но не сопровождается условиями по определению политики, НКО следует относить к частному сектору;
- степень принятия государством финансовых рисков по деятельности НКО — принятие рисков может иметь условием контроль за политикой НКО; однако если такое условие не устанавливается, то, так же как и в предыдущих случаях, следует относить НКО к частному сектору.

Производящие на коммерческой основе товары и услуги предприятия не выполняют функций по государственному (общественному) управлению, в их функции не входит предоставление населению бесплатных общественных благ или социальных выплат. Они производят продукцию для продажи на рынке по экономически значимым ценам.

Предприятия, принадлежащие или контролируемые государством, отражают деятельность государства как производителя то-

варов и услуг и функционируют в основном на основе коммерческих принципов хозяйствования. Их расходы покрываются за счет доходов от предпринимательской деятельности. Вместе с тем органы государственной власти могут оказывать существенное влияние на их экономическую политику и практическую деятельность. Принадлежность к государственному сектору обуславливает ряд особенностей, позволяющих органам власти использовать эти предприятия для решения социально-экономических задач, определять цели их деятельности. При формировании производственной программы общественный интерес ставится выше интересов предприятия. Органы власти могут оказывать определяющее влияние на программу производства продукции, цены ее реализации, выступать в роли заказчика и использовать другие методы воздействия. Одновременно они могут оказывать финансовую помощь, предоставлять субсидии, кредиты на льготных условиях и т.д. В случае принятия органами государственной власти решений, негативно сказывающихся на финансовом положении предприятий, убытки или упущенная выгода могут компенсироваться за счет бюджетных средств. Степень их хозяйственной самостоятельности обратно пропорциональна степени подконтрольности государству. Право собственности и основанного на собственности контроля позволяет органам государственного управления использовать их в целях проведения государственной экономической политики и регулирования экономики. Получая государственную поддержку, эти предприятия нередко реализуют свою продукцию и услуги по ценам более низким, чем это делали бы частные фирмы. Так, например, государственные предприятия в целях обеспечения социальных благ для низкооплачиваемых слоев населения могут устанавливать более низкие цены на жилищно-коммунальные услуги, предоставлять бесплатный проезд отдельным категориям населения на городском транспорте. Для доступности культурных услуг могут устанавливаться низкие цены или предоставляться скидки отдельным социальным группам населения на билеты в музеи.

Считается, что государственные предприятия менее эффективны, чем частные. Тем не менее государственные предприятия успешно функционируют во многих, в том числе высокоразвитых, странах мира и используются для реализации важнейших государственных программ. Основная проблема заключается не в том, кто владелец предприятия, а в том, как организовано управление им, как обеспечены заинтересованность и ответственность управля-

ющих. Для этого может использоваться сочетание коммерческих и административных рычагов.

В отношении государственной собственности на протяжении многих десятилетий наблюдаются противоположные тенденции. Одна из них заключается в расширении и развитии государственного предпринимательства за счет создания новых и национализации старых предприятий. Другая — в денационализации предприятий и передаче их в негосударственный сектор. Во многих случаях частные предприятия, например сталелитейные предприятия Великобритании, стали государственными в результате банкротства. Государство было вынуждено вмешаться, чтобы предотвратить их закрытие.

Количество таких предприятий в отдельные периоды может увеличиваться или уменьшаться в зависимости от складывающейся экономической конъюнктуры и преобладания тенденций национализации или, наоборот, разгосударствления и приватизации.

Наряду с некоммерческими организациями сектора государственного управления, входящими в государственный сектор, нерыночные услуги членам общества оказывают *общественные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства* (НКООДХ). Основной функцией некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, является предоставление услуг и товаров домашним хозяйствам на нерыночной основе. Предметом рассмотрения в отношении этих организаций являются характеристика их типов, объема и видов осуществляемой ими деятельности, финансового обеспечения, воспроизводственные процессы в этом секторе экономики, взаимоотношения его институциональных единиц с организациями-нерезидентами, а также их роль в формировании и развитии гражданского общества.

Доля НКООДХ в производстве валовой добавленной стоимости всех секторов экономики в 2005 г. составила 0,4%. Доля НКООДХ в валовом располагаемом национальном доходе (с учетом взносов и других поступлений) составила 1,3%, из которых 0,9% было направлено на оказание услуг населению<sup>1</sup>. В отличие от органов государственного управления эти организации предоставляют услуги не всему населению, а гражданам, входящим или связанным с каж-

---

<sup>1</sup> Рассчитано на основе данных статистического сборника «Национальные счета России в 1999–2006 гг.». ФСГС. М., 2007. С. 34–38.

дой из этих организаций. Так, профсоюзы оказывают помощь своим членам, религиозные организации оказывают духовные услуги верующим соответствующих конфессий, спортивные организации помогают спортсменам и т.д. Их сфера деятельности является более ограниченной, чем сфера деятельности органов государственного управления, охватывающая общество в целом. Они не относятся к сектору общественного (государственного) управления. Однако функции общественных некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, аналогичны функциям государственного управления и также осуществляются на некоммерческой основе. Поэтому их экономическая деятельность в этом отношении сходна с сектором общественного управления.

Предметом изучения экономики общественного сектора являются роль и функции государства как хозяйствующего субъекта рыночной экономики, теоретические основы и мотивации его экономической деятельности, взаимодействие с другими хозяйствующими субъектами внутри страны и за рубежом. Подлежит рассмотрению экономическая деятельность государственного сектора в целом, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также в разрезе отраслей и видов экономической деятельности. Основными проблемами, рассматриваемыми экономикой общественного сектора, являются:

- влияние общественного сектора на уровень и условия жизни населения на основе производства и предоставления услуг на нерыночной основе, социальных выплат и использования других инструментов;
- формирование доходов, расходов и имущества общественного сектора;
- влияние экономической политики и экономической деятельности общественного сектора на других участников экономической деятельности и их экономическое поведение;
- производство товаров и услуг общественным сектором на коммерческой основе.

**Экономика общественного сектора** как наука занимается вопросами как макроэкономики, так и микроэкономики. Предметом рассмотрения макроэкономики являются экономика в целом и экономика ее основных секторов. Соответственно, при рассмотрении экономики сектора общественного управления как основы общественного сектора используются агрегированные показатели: валовой внутренний продукт, валовая добавленная стоимость, ва-

ловой доход сектора, валовой располагаемый доход сектора, сбережение и накопление. При этом интерес представляет как их формирование по видам деятельности сектора государственного управления, так и роль сектора государственного управления в перераспределении доходов между секторами экономики. Предметом рассмотрения на макроуровне являются также государственные финансы и их воздействие на социально-экономическое развитие. С использованием средств, аккумулируемых в государственных финансах, органы власти осуществляют меры, направленные на стабилизацию и развитие экономики, перераспределяют доходы (и соответственно, ресурсы) между секторами экономики и субъектами хозяйствования, производят общественные блага, оказывают поддержку малообеспеченным слоям населения путем перераспределения доходов корпораций и высокодоходных групп домашних хозяйств. Органы государственного управления оказывают также решающее воздействие на регулирование денежного обращения в стране, поскольку являются владельцами центрального банка, относящегося к сектору финансовых учреждений. На федеральном уровне государственного управления определяются концепция, стратегия, экономическая политика и пропорции развития общественного сектора управления, а также концепция, стратегия, экономическая политика и направления структурных изменений экономики в целом.

В то же время в состав сектора государственного управления входят более мелкие институциональные единицы, осуществляющие менее масштабные экономические процессы. К ним относятся министерства, службы, агентства, органы управления на муниципальном уровне, школы, больницы, организации культуры и т.п., в отношении которых предметом изучения является их поведение в процессе производства, распределения и потребления общественных благ, а также их отношения между собой и субъектами хозяйствования других секторов. Именно этими институциональными единицами осуществляются непосредственные контакты с институциональными единицами корпоративного сектора, сектора финансовых учреждений на поставку общественному сектору товаров и услуг, а также непосредственное предоставление общественных услуг домашним хозяйствам. С позиций микроуровня рассматривается также деятельность принадлежащих государству и контролируемых им предприятий.

Рассмотрение этой деятельности должно базироваться на экономической теории, объясняющей причинно-следственные связи

экономической деятельности общественного сектора, основы его взаимодействия с другими секторами. Рассмотрение практической деятельности общественного сектора и ее теоретический анализ позволяют сделать выводы о стратегических целях, экономической политике и конкретных мерах и механизмах, обеспечивающих эффективное устойчивое экономическое развитие и улучшение уровня и условий жизни населения.

### 1.1.3. Факторы, предопределяющие необходимость общественного сектора экономики

Государственное участие в экономике обычно связывается с противоречивым характером самого рыночного хозяйства, не способного решить ряд сложных проблем социально-экономического развития, так называемыми «провалами рынка». К **недостаткам рыночного хозяйства**, вызывающим необходимость государственного вмешательства в экономику, в частности, относятся:

- *неспособность частного предпринимательства обеспечить нормальный процесс воспроизводства*, что приводит к кризисам, безработице, инфляции и т.п. Кризисы и безработица являются свидетельством того, что в рыночном хозяйстве отсутствуют элементы регулирования, обеспечивающие устойчивое экономическое развитие. Депрессии и спады производства ведут к разорению предприятий, не сумевших вписаться в меняющиеся условия экономической деятельности, и росту безработицы. Государственное вмешательство в экономику позволяет избегать глубоких экономических кризисов, смягчать их и обеспечивать более или менее равномерный экономический рост;
- *неспособность частного предпринимательства обеспечить производство общественных благ*, что связано в основном с невозможностью или трудностью исключения отдельных индивидуумов из числа потребителей общественных благ. Вытекающая из этого необходимость предоставлять эти блага на бесплатной основе приводит к тому, что многие товары и услуги не могут быть предоставлены рынком или могут быть предложены в недостаточном количестве. В частности, рынок не в состоянии обеспечить оборону страны, общественный порядок и безопасность. Кроме того, бизнес не в состоянии обеспечить индивидуальные услуги малообеспеченным слоям населения в таких видах деятельности, как образование, здравоохранение, жилищ-



но-коммунальное хозяйство и т.п. Наконец, бизнес равнодушен к развитию фундаментальной науки как сферы деятельности, не приносящей дохода, да и к прикладной науке, если разрабатываемые проекты не сулят быстрой коммерческой выгоды;

- *недостатки конкуренции.* В ряде отраслей и производств существуют одна, две или три фирмы, занимающих очень большую долю рынка, что приводит к ослаблению конкуренции и возможности скрытой договоренности. В других случаях существуют препятствия для вхождения в производство, связанные с высокой экономией на масштабах производства, что приводит к естественным монополиям. Например, для обслуживания города достаточен лишь один водопровод, создание второго связано с существенным удорожанием. Недостатки конкуренции, ведущие к монополизму и монопольному ценообразованию, вызывают необходимость государственного ограничения этих тенденций, а в сфере естественных монополий — регулирования цен. Во многих случаях предприятия естественных монополий принадлежат государству;
- *неравномерность и недоброкачественность информации* о потребительских свойствах товаров, технологиях производства, экономической конъюнктуре и тенденциях развития, что может приводить к неправильным решениям участников рынка. Государство вынуждено брать на себя информацию, связанную с защитой прав потребителей, определять объем и требования к информации, предоставляемой банками заемщикам, чтобы последние получали представление о действительной величине процентной ставки, обеспечивать деятельность метеослужбы и т.д.;
- *внешние эффекты.* Существуют случаи, когда деятельность корпораций наносит ущерб другим, — так называемые отрицательные экстерналии. Наиболее значительный ущерб наносится загрязнением окружающей среды. Так, кожевенное или химическое предприятие, сбрасывая отходы в реку, заставляет заниматься очисткой воды всех, кто расположен ниже по течению. Это вынуждает государство устанавливать нормы содержания вредных веществ, использовать системы штрафов, вознаграждать тех, кто сокращает выбросы вредных веществ;

- *неполные рынки.* Частные рынки в ряде случаев не могут обеспечить отдельные товары и услуги, в которых нуждаются рынки частного предпринимательства. Это касается, в частности, некоторых страховых услуг, например страхования вкладов в банках. Так, в России в связи опасностью потери вкладов государство взяло на себя обязательство возмещения вкладчикам сумм вкладов до 700 тыс. руб. Страховые программы по депозитам существуют также в США и других странах.

Следует, однако, обратить внимание на несколько обстоятельств, которые сами по себе обуславливают неизбежность участия общественного сектора в экономической жизни независимо от «провалов» рынка. *Одно из них заключается в том, что органы государственной власти имеют двойственный характер.* С одной стороны, они являются инструментом организации политической и экономической деятельности в стране, позволяющим членам общества координировать свои действия для достижения общих целей. С другой стороны, выполнение общественным сектором своих функций по координации деятельности граждан базируется на праве собственности его институциональных единиц на необходимое для этого имущество (основные фонды и др.) и мобилизации и расходовании денежных средств. Именно в силу этих особенностей сектор государственного управления становится в рыночном хозяйстве одним из секторов экономики, осуществляющим экономические и финансовые операции с другими секторами во всех областях экономической жизни. Субъекты сектора государственного управления осуществляют экономические и финансовые операции как между собой, так и с институциональными единицами других секторов экономики.

Другим обстоятельством, предопределяющим участие сектора государственного правления в экономической жизни, является *необходимость формирования и постоянной корректировки институциональных основ рыночной экономики.* Наглядным примером является роль государства в формировании основ рыночной экономики в России в 90-х гг. прошлого века. Органы государственной власти вырабатывают законодательные и нормативные правила, обеспечивающие условия для функционирования рыночного механизма и использования потенциальных возможностей рыночной экономики. Законодательно обеспечиваются право собственности, возможности конкурентного предпринимательства, ограничение монопольной деятельности, гарантирование исполнения контрак-

тов и т.д. Создавая институциональные основы, государство предопределяет нормы экономического поведения субъектов рыночной экономики и особенности национальных экономик различных стран, в которых могут преобладать нормы либеральной или социально ориентированной рыночной экономики. При этом учитываются особенности исторического развития и менталитет населения. В случае если в стране сложился олигархический режим или режим, выражающий интересы какой-либо социальной группы, устанавливаются нормы, выгодные для данной группы олигархов или социальной группы (клана). Таким образом, экономика общественного сектора существует не только потому, что существуют изъяны рынка, которые нужно компенсировать, но прежде всего потому, что сектор государственного управления сам по себе является субъектом экономических отношений, взаимодействующим с другими секторами экономики.

Третьим обстоятельством является *необходимость перераспределения доходов*. Это одна из самых значительных сфер государственной деятельности. Бизнес безразличен к социальному неравенству, сопряженному с чрезмерной дифференциацией населения по уровню доходов. Даже если существуют достаточно конкурентные рынки, не происходит перераспределения ресурсов, при котором положение одних не улучшается за счет других и ресурсы распределены правильно; распределение доходов может быть крайне неравномерным. Доходы значительной части людей оказываются ниже прожиточного минимума. В результате растет социальная напряженность в обществе и резко тормозится развитие человеческого капитала, что чревато отставанием в экономическом развитии от других стран. С этими обстоятельствами связана необходимость перераспределения доходов в пользу семей с детьми, пенсионеров, инвалидов и т.д.

Наконец, многие экономисты считают, что *в ряде случаев люди действуют в противоречии со своими собственными интересами*. Так, многие люди не склонны сберечь на старость или на случай потери трудоспособности, и нужны специальные меры, побуждающие или делающие обязательными такие сбережения в различных формах. Другие не выполняют правил дорожного движения, и требуются определенные меры наказания для того, чтобы снизить число жертв дорожно-транспортных происшествий. Некоторые не считают обязательными прививки от распространенных инфекционных заболеваний. Все это приводит к необходимости патерналистских мер со стороны государства, несмотря на то что

ряд социологов и экономистов считают, что следует уважать предпочтения людей. По их мнению, заинтересованные группы лиц могут использовать государство для реализации своих представлений о том, что люди должны потреблять и как им следует действовать.

Общественный сектор экономики создает возможности для решения проблем, с которыми не может справиться частное предпринимательство на основе саморегулирования. При недостаточном государственном участии в экономической жизни минусы чисто рыночного механизма проявляются в резкой форме. Вмешательство государства позволяет вносить позитивные коррективы. Вместе с тем оно может, в свою очередь, приводить к негативным результатам.

Поэтому одним из предметов изучения сектора общественного управления является анализ причин несостоятельности государства в решении социально-экономических проблем и мотивов, побуждающих органы государственной власти принимать те или иные решения. Критики государственного вмешательства в экономику справедливо указывают на такие серьезные *недостатки*, как недостаточная информированность органов власти при принятии решений, недоучет ответной реакции частного сектора на осуществляемые меры, бюрократизм и коррумпированность государственного аппарата, ограничения, обусловленные политическими процессами.

*Недостаток информации при принятии решений и недоучет ответной реакции частного сектора на меры, осуществляемые государством.* Органы власти, принимая решения, не всегда могут правильно оценить их последствия. Так, в России при проведении приватизации в 1990-х гг. не была учтена опасность формирования монополий, при либерализации внешней торговли не была учтена опасность конкуренции зарубежных фирм для национальных производителей. Предполагалось, что произойдут структурные изменения, способствующие повышению технологического уровня производства, однако в силу неконкурентоспособности многие национальные предприятия были ликвидированы, внутренний российский рынок был в значительной мере занят иностранными фирмами. Попытка в относительно сжатые сроки повысить уровень оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства не учитывала реальной платежеспособности значительной части населения, и этот процесс пришлось растянуть и осуществлять с учетом роста реальных доходов. Монетизация льгот встретила сопротивление

части населения и привела к повышению цен на многие виды лекарств.

*Бюрократизм и коррумпированность государственного аппарата.* Одной из важнейших проблем является бюрократический характер государственного аппарата, что снижает эффективность его деятельности. Законодательные органы в центре и на местах принимают законы, а конкретные детальные правила их применения нередко разрабатываются различными министерствами и ведомствами, причем определяемые ими технические детали не всегда адекватны целям принятых законов. Нежелательные решения могут являться следствием неоднозначности принятых законов, недостаточной квалификации государственного аппарата, а иногда и его целенаправленных действий.

Крайне болезненными для экономики являются коррумпированность государственного аппарата, его сращивание с предпринимательской средой. В результате принимаемые решения зачастую направлены на предоставление различных выгод отдельным предпринимателям в ущерб общественным интересам.

*Ограничения, обусловленные политическими процессами,* связаны с тем, что в демократических государствах в результате выборов к власти приходят представители различных социальных слоев населения и проводят политику в соответствии с предпочтениями своих избирателей. Во многих случаях они должны выбирать между различными предпочтениями или находить компромиссные решения. В результате смены власти на основе выборов социально-экономическая политика может меняться. Следствием является непоследовательность в принятии решений, что сказывается на развитии экономики. Негативное воздействие на государственный аппарат оказывают развитие лоббизма и коммерциализация процесса выборов в законодательные органы власти, создающие условия для принятия решений исходя из интересов влиятельных корпоративных кругов, а не интересов общества в целом или большинства населения.

Недостатки государственной деятельности в значительной мере связаны со слабым контролем общества над органами государственной власти, негативным воздействием отдельных элементов политического процесса, недостаточной мотивацией к эффективности государственных управленческих структур. Используемые меры и механизмы должны быть работоспособными и содействовать улучшению экономической ситуации в стране.

Среди экономистов нет единства в оценке роли государства и общественных организаций в регулировании экономики. Многие экономисты считают, что в экономике действуют различные силы с несовпадающими интересами, каждая из которых тянет в свою сторону. Государство, по их мнению, является таким инструментом, который призван координировать различные тенденции, выработать и способствовать реализации общенационального вектора развития. С этой идеей связана, в частности, концепция дирижизма. Вместе с тем многие экономисты, главным образом из англосаксонских стран, делают акцент не на государственном, а на общественном контроле и регулировании. Они указывают на несовершенство государства и предлагают развивать общественный контроль, общественное регулирование и добровольное коллективное использование принципов сотрудничества с широким использованием нравственно-этических норм. С этих позиций для достижения необходимого равновесия различных интересов и достижения общенациональных целей в уровне и условиях жизни людей необходимы совместные усилия частного предпринимательства, государства и общественного контроля.

Если говорить о роли государства в экономической жизни, следует сконцентрировать внимание не на проблеме ее увеличения или сокращения. Основная проблема заключается в том, справляется ли государство со своими функциями и задачами, стоящими перед обществом и экономикой. Органы государственной власти всегда являются неотъемлемой частью общества и выполняют свои функции в условиях конкретно складывающейся социально-экономической, политической и международной ситуации. При этом существенную роль играют исторические традиции и менталитет населения. Проблема заключается в том, как эти функции выполняются, насколько государству удастся способствовать социально-экономическому развитию.

На преодоление негативных тенденций направлено развитие институтов гражданского общества, способствующее повышению социальной ответственности органов власти, развитию самоуправления и повышению автономности ее низовых органов. Возрастание элементов гражданского общества, формирование общественных структур, некоммерческих организаций ведут к повышению уровня гражданского сознания населения, его политической активности, степени участия в общественных делах. В результате усиливается возможность противостояния бюрократизации государственного аппарата и его коррумпированности, повышается

влияние населения на принятие решений в интересах общества в целом.

*Одной из острых, постоянно дискутируемых проблем является проблема эффективности общественного сектора экономики.* По существу, это проблема соотношения эффективности экономического развития и справедливости и равенства в потреблении. Считается, что частный сектор является более эффективным, чем общественный сектор. Он развивается на основе конкуренции, способствующей формированию рыночного равновесия. На этой основе покупатели могут максимизировать для себя выбор товаров и услуг, а производители — обеспечить максимизацию прибыли. Экономика считается эффективной, если при имеющихся ограниченных ресурсах производится максимально возможная при данных условиях величина необходимых обществу товаров и услуг. При этом согласно экономической теории благосостояния оптимальным вариантом распределения ресурсов и готовой продукции является такой, при котором невозможно их перераспределение, улучшающее положение хотя бы одного человека без ухудшения положения других. Свободная конкуренция создает наилучшие условия для эффективного использования ресурсов, предпринимательской инициативы и развития производства.

Этот подход при его внешней логичности имеет несколько недостатков. Для определения расчета оптимальности необходимо иметь информацию о предпочтениях потребителей, объемах ресурсов и производстве товаров и услуг, технологиях производства, издержках, прибыли, нормах замещения и др., что если и возможно, то в условиях реально функционирующего рынка, тогда как информация для регулирования нужна заблаговременно. Многие экономисты (в частности, кейнсианского направления) считают, что экономика вообще не стремится к равновесию или стремится, но никогда его не достигает. Тем не менее теоретические положения экономики благосостояния широко используются в экономической науке, так как предоставляют возможность сравнения реальной экономики с некой моделью, к которой желательно стремиться. Одновременно этот подход используется для обоснования ограничения вмешательства государства в экономику, поскольку такое вмешательство нарушает условия свободной конкуренции и может привести к замедлению роста или к снижению эффективности производства. Ранее уже говорилось о причинах участия государства в экономической жизни, обусловленных тем, что оно является неотъемлемой составной частью экономики и, кроме

того, позволяет устранять изъяны, свойственные рыночной экономике. В связи с проблемой эффективности участия государства в экономической жизни уместно сказать и о том, что наряду с таким важным критерием социально-экономического развития, как эффективность, существует понятие равенства и справедливости. Критерий эффективности не предлагает инструментов решения этой проблемы. Даже в идеальной модели есть место для чрезмерного богатства у одних слоев населения при нищете других социальных групп. Рыночный механизм нацелен на дифференциацию доходов и как следствие — обострение социальной напряженности. В этой связи важным фактором участия государства в экономике является выработка и реализация политики государственного социального обеспечения, направленной на поддержку бедных на основе механизмов перераспределения доходов. Несомненно, что изъятие государством части прибыли из производства может сдерживать его развитие, однако достигается улучшение благосостояния безработных, пенсионеров, инвалидов и других нуждающихся лиц, не способных обеспечить самостоятельно необходимый уровень жизненных благ. Это позволяет избегать накала социальных противоречий.

Крупной проблемой органов государственного управления является неравенство уровня жизни отдельных регионов страны, связанное с различиями в уровнях экономического развития. Жители различных регионов одной страны имеют право на примерно одинаковый уровень жизни. В федеративных государствах, к которым относится и Россия, устройство государственной власти предполагает наличие как центральных органов государственной власти, так и органов власти членов Федерации с разделением полномочий между ними. Одной из задач органов власти является решение этой проблемы исходя из необходимости более полного обеспечения принципа учета особенностей отдельных территорий и принципа территориальной справедливости.

*Принцип максимального учета интересов населения конкретных территорий.* Сфера ответственности органов власти при предоставлении общественных благ в значительной мере связана с размерами территории, численностью и интересами населения, для которого они предназначены. Ответственность и полномочия в этой связи следует максимально приближать к потребителям услуг. Чем в большей мере услуги затрагивают интересы населения данной конкретной территории, требующие учета местных особенностей, тем на более низком уровне должны концентрироваться полномо-



чия и ответственность за их предоставление. Иначе говоря, полномочия, ответственность и расходы по их обеспечению должны закрепляться за тем уровнем управления, который обладает властью над территорией, где проживают потребители данного вида услуг, и который может обеспечить качественную реализацию данной услуги. Услуги, которыми пользуются только жители наиболее мелкого звена при существующем административно-территориальном делении (например, городского района), должны предоставляться низшим звеном местного (муниципального) самоуправления. Услуги, которыми пользуются одновременно жители всех районов города или сельского района, должны обеспечиваться органами управления города или района; услуги, общие для всех жителей области, относятся к региональному уровню, а общие для всех жителей страны — к федеральному. При определении уровня ответственности существенную роль играют местные и национальные особенности отдельных территорий. Как правило, для образования, здравоохранения, жилищной сферы более эффективна концентрация ответственности и полномочий на региональном и местном уровнях; для внешнеполитической деятельности, обороны — на федеральном. В то же время, чем выше заинтересованность центрального уровня управления в реализации каких-либо проектов в регионах и муниципалитетах, тем больше оснований для выделения средств на них из федерального бюджета.

*Территориальная справедливость* означает выравнивание доступа граждан к основным предоставляемым благам вне зависимости от места проживания. Реализация этого принципа означает, в частности, что по основным функциональным направлениям социальных расходов во всех регионах и муниципальных образованиях должно обеспечиваться выполнение минимальных государственных стандартов. Местные (муниципальные) органы управления согласно конституциям многих стран, в том числе России, не относятся к органам государственной власти. Считается, что в местных (муниципальных) образованиях должен реализоваться принцип местного самоуправления. Местное самоуправление в пределах своей компетенции самостоятельно. Россия ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении, в соответствии с которой ст. 12 Конституции РФ предусмотрено, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Органы государственной власти, к которым относятся и органы власти регионального уровня, не должны вмешиваться в решение вопросов местного самоуправления. Местное самоуправ-

ление осуществляется самим населением через выбранные им непосредственно представительные органы. К ведению местных органов власти относятся вопросы жизнеобеспечения населения территориальных административных образований. Реализация этого принципа в России еще не завершена, финансирование расходов на оказание услуг и социальные выплаты в значительной мере осуществляется за счет средств региональных бюджетов. К тому же они осуществляют непосредственное предоставление населению услуг в области образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и др. В этой связи в данном учебнике экономическая деятельность общественного сектора рассматривается с учетом деятельности муниципальных образований.

Уровень жизни населения в регионах и муниципальных образованиях крупных государств находится в зависимости от уровня их экономического развития. Чем более развита та или иная территория, тем большими возможностями для оказания услуг населению она обладает. Между тем граждане одной страны имеют равные основания на реализацию своих конституционных прав и гарантированный минимум государственных и муниципальных услуг. Если различия между территориями не очень велики, то затруднения довольно легко преодолеваются за счет налоговой политики и межбюджетных отношений, обеспечивающих аккумуляцию средств, получаемых от налогоплательщиков центральным правительством, и перераспределение их менее развитым территориям. Для России характерна чрезвычайно большая дифференциация в уровнях развития различных регионов и связанная с этим огромная разница в доходах различных регионов страны. Эти различия сложились в разные периоды истории страны. Причинами проблем регионов могут быть исторически сложившаяся отсталость, недостаток природных ресурсов, недостаток капитала для использования имеющихся ресурсов, упадок ведущих отраслей регионов и др. Рынок в этих случаях не исправляет ситуации. В этой связи подлежат рассмотрению проблемы выравнивания уровней экономического развития, поддержания жизненного уровня населения регионов, находящихся в тяжелом экономическом положении, и роль общественного сектора экономики в их решении.

*В сферу деятельности национального общественного сектора экономики входят также экономические операции с зарубежными партнерами и регулирование внешнеэкономических связей всей национальной экономики. Развитие международной торговли и движение*

капиталов дали импульс к усилению вовлеченности стран в мировые экономические процессы. Это связано с появлением новых информационных систем, стремлением преодолеть ограничения государственных органов внутри отдельных стран, возможностями и желанием высокоразвитых стран использовать свои преимущества, связанные с выпуском продукции более высоких стадий обработки, высокотехнологичной и наукоемкой, а также широкими возможностями использования международных валютных и фондовых рынков. Предоставляя ряд преимуществ, вхождение в глобальную экономику сопряжено с крупными рисками, особенно для развивающихся стран. Многие из них опасаются, что открытость экономики сделает их чувствительными к перетокам капитала на международных финансовых рынках, поставит под угрозу стабильность национальной валюты, затруднит развитие национального сектора экономики. Рыночный механизм не в состоянии самостоятельно защитить интересы национального производства во взаимоотношениях с другими странами. В этой связи государство осуществляет регулирование внешнеэкономической деятельности. Целью государственного регулирования внешнеэкономических связей является реализация тех или иных протекционистских мер для защиты национальной экономики и помощь отечественным производителям в проникновении и закреплении на рынках других стран.

Функцией государства в этих процессах является выработка и проведение общенациональной политики, позволяющей использовать выгоды глобализации и минимизировать ее негативные стороны. В этих условиях национальные государства используют таможенную и валютную политику и другие инструменты защиты национальных интересов, добиваются с их помощью укрепления позиций на международных рынках товаров, услуг и капиталов, равноправных взаимоотношений с международными экономическими организациями.

Выполнение органами государственного управления своих функций предполагает наделение их особыми правами, которых лишены частные институты. Государство имеет право принимать обязательные для исполнения законы, наказывать за их несоблюдение, устанавливать налоги, призывать на военную службу и содержать армию. Ряд функций государственного управления осуществляется на основе принуждения. В этом одно из важных отличий деятельности сектора общественного управления от частного сектора и от деятельности предприятий, принадлежащих государ-

ству или им контролируемых, где все построено на договорных началах.

При анализе деятельности сектора государственного управления могут использоваться два основных подхода: нормативный и позитивный. При *нормативном* подходе внимание концентрируется на том, что правительство должно делать. Он нацелен на выявление роли государства в экономике, постановку целей развития, формулирование и обоснование способов (программ) их достижения. *Позитивный* подход нацелен главным образом на объяснение того, что реально делает государство, выявление последствий его деятельности, экономических и политических сил, заинтересованных и практических реализующих те или иные программы действий. В последующих главах будут использоваться оба подхода.

#### **1.1.4. Масштабы экономической деятельности общественного сектора**

**Сектор общественного управления.** Институциональные единицы сектора общественного управления, как и институциональные единицы других секторов экономики, располагают активами, обеспечивающими их деятельность. Экономическая деятельность сектора общественного управления зависит не только от его платежеспособности, но и от чистой стоимости государственных активов — величины имущества, владельцем которого он является. Его возможности и экономическая устойчивость определяются интегрированной величиной всех потоков ресурсов, с которыми имеют дело органы государственного управления, и чистой стоимости государственного имущества.

Стоимость государственного имущества определяется величиной нефинансовых и финансовых активов.

Основными нефинансовыми активами сектора государственного управления являются основные фонды, запасы материальных оборотных средств (стратегические запасы, товары, хранимые для перепродажи, и др.), ценности (драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия, произведения искусства) и произведенные активы (земля, ресурсы недр и др.).

Важнейшими финансовыми активами являются валюта и депозиты, кредиты и займы, ценные бумаги, монетарное золото, производные финансовые инструменты и др. В качестве контрагентов по финансовым операциям могут выступать финансовые учреждения, нефинансовые корпорации, домашние хозяйства и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяй-

ства, как резиденты, так и нерезиденты страны. Общая величина принадлежащего сектору имущества, накопленного в результате деятельности за все прошедшие периоды, характеризуется балансом активов и пассивов, отражающим стоимость активов, находящихся в собственности органов государственного управления, и финансовых требований к ним со стороны институциональных единиц других секторов экономики и зарубежных контрагентов. Увеличение масштабов ресурсов, которыми владеет и распоряжается государство, и увеличение их доли в объеме ресурсов страны обуславливают рост его влияния на социально-экономическое развитие страны.

В секторе государственного управления, так же как и в других секторах экономики, создается валовая добавленная стоимость, образуются валовые и располагаемые доходы, осуществляются конечное потребление и накопление капитала. Обладая активами и осуществляя экономическую деятельность, сектор производит все виды экономических операций: производство и использование товаров и услуг; распределение и перераспределение доходов; операции с финансовыми инструментами — принятие и приобретение финансовых обязательств, прирост депозитов в банках и др. Активы и финансовые операции сектора участвуют в качестве составной части в общей экономической и финансовой жизни страны. В силу этого он участвует в общем выпуске продукции, кругообороте доходов, расходов и формировании активов и пассивов.

Масштабы и доля сектора государственного управления характеризуются рядом показателей, отражающих различные аспекты экономики. Такими показателями являются, в частности, величины валовой добавленной стоимости и доходов, получаемых в результате производства и перераспределения валовой добавленной стоимости. Валовой выпуск продукции в секторе государственного управления, определяемый по большинству видов деятельности в размере фактических текущих расходов и потребленного основного капитала, в 2005 г. составил 3,5 трлн руб., а валовой располагаемый доход — 6,5 трлн руб., или 31% валового дохода всей экономики (табл. 1.1).

Участвуя в воспроизводственном процессе, сектор государственного управления оказывает существенное воздействие на создание ВВП, формирование совокупного спроса, сбережения, инвестиций и инноваций в целом по экономике. Он формирует налогово-бюджетную, денежно-кредитную и внешнеэкономическую

**Доля сектора государственного управления в соответствующих показателях по экономике в целом в 2005 г.\***

<i>Показатели</i>	<i>Млрд руб.</i>	<i>В процентах к соответствующим показателям по экономике в целом</i>
Валовой выпуск	3526,4	9,6
Валовая добавленная стоимость	1939,4	9,0
Валовой доход (сальдо первичных доходов)	4498,7	21,3
Валовой располагаемый доход	6547,5	31,1
Валовой скорректированный располагаемый доход	4805,5	22,8

\* См.: Национальные счета России в 1999–2006 гг. М.: ФСГС, 2007. С. 34–37 и расчеты автора.

политику, во многом определяющие экономические условия производства, вырабатывает и реализует социальную политику. В этом плане существенную роль играют расходы на конечное потребление. Они складываются из двух компонентов: стоимости произведенных нерыночных услуг и закупки товаров для передачи домашним хозяйствам. Доля сектора государственного управления в расходах на конечное потребление ВВП в 2006 г. составила 17,7%, в том числе на индивидуальные услуги — 8,2%, а на коллективные услуги — 9,5%<sup>1</sup>.

На протяжении XX в. масштабы сектора государственного управления и доля средств государственного бюджета в ВВП в развитых странах возрастали, что отражалось в увеличении влияния государства на макроэкономические процессы в экономике в целом. Объемы общественных благ, предоставляемых государством, могут быть различными и зависят от конкретной обстановки. То, что годится для стран с развитой рыночной экономикой, может не подойти для Китая, России или Афганистана. Даже для одной и той же страны на разных этапах должны быть свои рецепты. Наиболее общими предпосылками являются следующие. Объем осуществляемых государством функций и реализуемые им меры должны соответствовать экономическому потенциалу, финансовым ресурсам и социально-политической обстановке в стране. По мере роста экономического потенциала страны потенциал государства и его способность расширять свои функции увеличиваются. Попытки стран с менее развитой экономикой обеспечить своим гражд-

<sup>1</sup> См.: Национальные счета России в 1999–2006 гг. М.: ФСГС, 2007. С 79.

данам такой же объем товаров и услуг, как и в развитых странах, обречены на провал и, кроме вреда, ничего принести не могут. Сначала нужно добиться повышения экономического потенциала страны.

**Общественный сектор экономики (государственный сектор).** По государственному сектору объемы валового выпуска, валовой добавленной стоимости, валового располагаемого дохода и другие показатели системы СНС в России и других странах не рассчитываются. Общеэкономические результаты деятельности принадлежащих к государству и контролируемых им предприятий отражаются в составе показателей, характеризующих экономику секторов нефинансовых и финансовых корпораций. Для определения суммарного объема деятельности сектора общественного управления в целом могут быть использованы лишь отдельные показатели — численность занятых, стоимость основного капитала и другие, которые позволяют сделать некоторые оценки (табл. 1.2).

В России доля численности работников, занятых в государственном секторе, включая сектор государственного управления и предприятия, единственным собственником которых является государство, в 2006 г. в общей численности занятых в экономике составляла около  $\frac{1}{3}$ . Основной капитал общественного сектора составляет более  $\frac{1}{5}$  всего основного капитала страны, а численность занятых —  $\frac{1}{3}$ . Это свидетельствует о том, что объем деятельности принадлежащих государству предприятий превышает объем деятельности сектора государственного управления. При этом следует иметь в виду, что под предприятиями и организациями, находящимися в государственной собственности, в приведенных данных понимаются предприятия и организации, находящиеся полностью

Таблица 1.2

**Доля общественного сектора в экономике в 2006 г.**

<i>Показатели</i>	<i>Экономика в целом</i>	<i>В том числе по предприятиям и организациям в государственной и муниципальной собственности</i>	<i>В процентах к экономике в целом</i>
Основные фонды на конец года, млрд руб.	47 489	10 923	23
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	4 581	981,7	21,3
Численность занятых, тыс. человек	67 174	22 038	32,8

*Источник:* Национальные счета России в 1999–2006 гг. М.: ФСГС, 2007. С. 146, 336, 706.

в собственности государства, — казенные предприятия, государственные унитарные предприятия и предприятия, где государству принадлежат 100% акций. Отнесение к ним предприятий и организаций, контролируемых государством, приведет к значительно-му расширению государственного сектора экономики (общественного сектора). По оценке, его доля в общем объеме ВВП страны составит более половины.

## **1.2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ**

Как для экономики в целом, так и для экономики общественного сектора управления существует проблема выбора в использовании имеющихся ограниченных ресурсов. *На всех этапах социально-экономического развития приходится решать, что производить, как производить и для кого производить.*

При решении вопроса о том, что производить, необходимо делать выбор между общественными благами, предоставляемыми населению бесплатно, и товарами и услугами, производимыми и реализуемыми на коммерческой основе. Общественные блага производятся сектором государственного управления. Платные товары и услуги производятся нефинансовыми корпорациями, финансовыми корпорациями, некоммерческими организациями, обслуживающими домашние хозяйства, и домашними хозяйствами. При этом в состав нефинансовых и финансовых корпораций входят также государственные предприятия, производящие и реализующие продукцию на коммерческой основе. Они могут добывать полезные ископаемые (уголь, газ, нефть, руды и др.), производить автомобили и иную продукцию.

Ресурсы экономики ограничены. Поэтому увеличение расхода ресурсов на общественные блага ведет к сокращению производства товаров и услуг на коммерческой основе, и наоборот. Указанными обстоятельствами предопределяется общая граница возможных масштабов бесплатных общественных благ. Эта граница довольно подвижна, однако предоставление чрезмерного, по сравнению с возможностями экономики, объема общественных благ ведет к повышению налогообложения и за определенным пределом — к сокращению роста производства. В этой связи существует проблема распределения ресурсов между сектором общественного



(государственного) управления и функционирующими на коммерческих принципах другими секторами экономики.

Другой вопрос заключается в том, как производить. В какой мере государство должно само производить товары и услуги, ответственность за обеспечение которыми оно взяло на себя, и в какой мере оно должно приобретать их у частных фирм? Этот вопрос может по-разному решаться в отношении отдельных видов деятельности. Во многих странах электроэнергия, телефонные и почтовые услуги производятся в основном государственными предприятиями, в то же время лишь незначительная часть государственных расходов на образование направляется в частные школы. Точки зрения различны. Существует мнение, что передача производства в частные руки ведет к ущемлению интересов потребителей; с другой стороны, утверждается, что государственные предприятия менее эффективны, чем частные.

Наряду с вопросом об общем объеме производства общественных благ, существенным является вопрос, для кого производить. Интересы людей неоднозначны. Часть населения отдает предпочтение одним общественным благам, другая — иным. Для органов государственной власти решить этот вопрос иногда довольно сложно. В этом отношении существенную роль играет коллективный выбор.

Общие потребности всех граждан страны обеспечиваются прежде всего в законодательном порядке. Вместе с тем последовательное проведение в жизнь принятых законов, выработка и реализация стратегии развития и экономической политики и предсказуемость действий государственных органов, практическая реализация социально-экономической политики не менее важны, чем сами законы. На это нацелены исполнительная ветвь власти, разграничение сфер ответственности между центральными, региональными и местными органами власти, а также формирование государственных структур, обеспечивающих контроль над соблюдением законодательных актов. Задачей данного параграфа является общий обзор видов экономической деятельности, осуществляемых сектором общественного управления, предоставляемых им общественных благ (услуг), конкретных задач, на решение которых направлена его деятельность, способов достижения целей, т.е. представлений об основных видах экономической деятельности сектора государственного управления. В последующих разделах учебника они будут рассмотрены более подробно.

В силу многообразия видов экономической деятельности, осуществляемых общественным сектором, общее определение пред-

мета нуждается в конкретизации. Виды деятельности и связанные с ними общественные блага, производимые сектором государственного управления, могут классифицироваться по различным критериям в зависимости от решаемых задач. Представляется, что наибольшее значение для практики распределения общественных благ имеет классификация видов деятельности, основанная на функциях, выполняемых общественным сектором управления, и связанных с ними видах предоставляемых общественных благ, используемая также в функциональной классификации государственных расходов.

Виды деятельности сектора государственного управления, обеспечивающие соответствующие общественные блага, могут быть объединены в три большие группы: оказание услуг общегражданского характера (общественные услуги общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность), виды деятельности по развитию экономики и виды деятельности в социальной сфере. Наряду с этим, подлежат рассмотрению воспроизводственные процессы в общественном секторе, взаимоотношения с другими секторами экономики и внешнеэкономические связи. Рассмотрим последовательно указанные выше группы видов деятельности сектора государственного управления.

### **1.2.1. Оказание общественных услуг общего назначения. Оборона. Общественный порядок и безопасность**

К услугам общегражданского характера относятся общественные услуги общего назначения, оборона страны и услуги по обеспечению общественного порядка и безопасности.

*Общественные услуги общего назначения.* К общественным услугам общего назначения относится прежде всего проведение выборов, референдумов и других мероприятий аналогичного характера, обеспечивающих реализацию демократических свобод и формирование законодательных и исполнительных органов власти в соответствии с предпочтениями граждан. К услугам общего назначения относятся также услуги, оказываемые сформированными органами власти общими службами, не связанными с конкретной функцией управления, в частности службами экономического и социального планирования, статистической службой; услуги по содействию фундаментальным научным исследованиям. Одной из важнейших задач органов экономического и социального планирования является формирование и содействие реализации стратегии экономического развития и экономической политики. Стра-

тегия определяет долговременные принципиальные установки по вопросам развития производства, распределения и использования товаров и услуг, социальным аспектам воспроизводства, финансам, внешнеэкономической деятельности, развитию гражданского общества. Она определяет в общем виде долговременную совокупность действий, направленных на реализацию концепции социально-экономического развития, и призвана реализовать траекторию и динамику развития экономики страны, обеспечивающие существенное улучшение условий жизни населения, успешную адаптацию страны к меняющимся условиям окружающего мира и укрепление ее экономических и политических позиций.

Общая задача общественных услуг общего назначения заключается в создании условий для коллективного выбора предпочтений в производстве и потреблении общественных благ. Граждане страны потребляют один и тот же их набор. Однако интересы отдельных граждан и социальных групп населения различны и нуждаются в согласовании. Такое согласование в демократическом обществе осуществляется путем выявления мнения основной массы населения. Инструментами выявления преобладающего мнения выступают органы власти, формируемые на выборной основе. В процессе выборов население оценивает предвыборные программы, предлагаемые различными партиями, и определяет свои предпочтения. Таким образом, население путем определения индивидуальных представлений о полезности тех или иных действий приходит к выработке коллективных решений, определяющих воздействие на производство и распределение доходов.

На практике в качестве услуг общего характера рассматриваются также операции, связанные с обслуживанием государственного долга, и оказание экономической помощи развивающимся государствам непосредственно или через международные организации.

**Оборона.** Услуги по обеспечению безопасности страны обеспечивают строительство и содержание вооруженных сил, гражданскую оборону, прикладные исследования и опытные разработки в области обороны. Эти услуги оказывают противоречивое воздействие на экономику. С одной стороны, они обеспечивают заказы государства производству и создают рабочие места, с другой — это прямой вычет ресурсов, которые могли быть использованы на цели выпуска товаров и услуг для населения. Они должны соответствовать возможностям экономики и бюджета и контролироваться гражданскими демократическими институтами

органов государственной власти, принимающими военно-политические решения.

**Общественный порядок и безопасность.** Деятельность правоохранительных органов направлена на защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, защиту собственности и интересов общества от противоправных действий. Эти потребности населения обеспечиваются милицией, внутренними войсками, прокуратурой, юстицией, судами, службой исполнения наказаний, органами безопасности, органами по контролю над оборотом наркотических средств и психотропных препаратов, по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, пожарной охраны, миграционной службой и другими службами. В условиях рыночного хозяйства в экономическом плане важную роль играет защита собственности, гарантирующая отдельным субъектам право на владение, пользование и распоряжение имуществом.

### **1.2.2. Деятельность сектора общественного управления по развитию экономики и обеспечению воспроизводства**

Экономический рост в конечном итоге определяется четырьмя ведущими факторами: увеличением капитала, научными исследованиями и инновациями, использованием природных ресурсов, количеством и качеством трудовых ресурсов. Задача государства заключается в том, чтобы обеспечить наилучшее развитие и использование этих факторов. В этой связи основными функциями сектора государственного управления в экономике (наряду с формированием стратегии экономического развития, о чем выше уже говорилось) являются: создание условий для нормального функционирования рыночной экономики; формирование экономической политики и содействие ее реализации; поддержка производства и инновационной деятельности; разработка и реализация политики в области труда; регулирование цен; административное регулирование экономики.

**Создание условий для нормального функционирования рыночной экономики.** Основными условиями функционирования рыночной экономики являются обеспечение законодательных основ рыночного хозяйства, организация и регулирование денежного обращения и кредита, поддержание конкурентной среды, макроэкономическое регулирование социально-экономического развития и обеспечение распространения информации.

**Формирование законодательных основ рыночной экономики и меры по их реализации.** Законодательная деятельность предполагает со-

здание институциональных основ рынка и определение пропорций (соотношений) сосуществующих и дополняющих друг друга рыночного и государственного механизмов обеспечения рыночного хозяйства. Необходимой предпосылкой рыночной экономики являются такие основополагающие акты, как Гражданский кодекс, законы об акционерных обществах, ценных бумагах, земле, ипотеке, векселях и т.п. Законодательные и другие нормативные акты определяют порядок владения собственностью, правила функционирования рынков, регламентируют деятельность предприятий. Они должны обеспечить устойчивую правовую базу экономических отношений и правопорядка в стране, хозяйственно-правовые основы для деятельности в условиях рынка.

### ***Организация и регулирование денежного обращения и кредита.***

Рыночная экономика немыслима без денежного обращения и кредита. Реализацию этой функции непосредственно осуществляет национальный (центральный) банк страны. Национальный банк относится не сектору государственного управления, а к сектору финансовых учреждений. Вместе с тем он является собственностью государства, которое контролирует его работу и использует его в целях регулирования денежного обращения и кредита в силу присущей ему роли координатора экономической деятельности в стране.

### ***Поддержание конкурентной среды, антимонопольная политика.***

Наиболее полно эффективность рыночного хозяйства проявляется в условиях конкурентного производства, обеспечивающего минимизацию затрат. Однако в реальной жизни в силу неустойчивости рыночной системы, стремлений к максимизации прибыли и подавлению конкурентов наблюдается тенденция к монополизации производства и монопольному установлению цен, что снижает эффективность производства, ведет к перерасходу ресурсов, необоснованным сверхприбылям, потерям для потребителей. В России по данным, приведенным председателем общероссийской общественной организации «Деловая Россия» Б. Титовым, «три года назад 80% ВВП производили 1200 компаний, а сейчас — всего 500»<sup>1</sup>. Самостоятельно справиться с этими процессами рыночная система не в состоянии. Выполнение этой задачи является функцией государственных контролирующих и регулирующих организаций, обеспечивающих поддержание условий для свободной конкуренции и ограничение тенденций к монополизму, защиту инте-

---

<sup>1</sup> Смольякова Т. Еда и сталь // Российская газета. 2006. 6 окт.

ресов потребителей, регулирование деятельности в области ценных бумаг, контроль над естественными монополиями и др.

**Макроэкономическое регулирование.** Учитывая, что рыночный механизм не обеспечивает устойчивого макроэкономического равновесия и, в частности, равновесия между спросом и предложением, инвестиционным спросом и предложением сбережений, крупным направлением государственной экономической политики является деятельность, направленная на обеспечение экономической стабильности, создание условий экономического роста, сглаживание негативного воздействия экономических циклов. При этом все большее внимание уделяется проблемам долгосрочного характера, связанным с научно-техническим прогрессом, структурной перестройкой экономики, накоплением капитала, эффективным экономическим ростом. Перераспределение ресурсов между секторами экономики, социальными группами и территориями является важным рычагом структурной перестройки экономики, реализации целевых программ.

**Обеспечение распространения информации.** Для принятия решений субъекты хозяйствования должны располагать информацией о спросе и предложении товаров, ценах на производимые товары и факторы производства, конкурентах, рыночных прогнозах и т.п. Затраты на информацию являются важным видом транзакционных издержек. Между тем рыночный механизм не в состоянии самостоятельно обеспечить ее распространение. Не все субъекты рынка в состоянии располагать необходимыми сведениями. Причины этого различны. Некоторые не располагают необходимыми для сбора информации средствами. Многие виды информации доступны или становятся известны быстрее лишь некоторым хозяйствующим субъектам, например, в силу их близости к правительству или иным органам власти, принимающим решения, в силу их социального положения и по другим причинам. Неравномерность распространения информации касается не только эксклюзивной, но и общедоступной информации, несмотря на развитие современных средств связи. Лица, владеющие информацией, оказываются в более выгодном положении по сравнению со своими конкурентами. В этой связи государство берет на себя функцию определения объема информации, подлежащей обязательному раскрытию, и установления порядка публикации данных.

**Государственная поддержка производства, инвестиционной и инновационной деятельности.** Наряду с созданием условий для эффективного функционирования рыночного хозяйства, органы

государственной власти осуществляют практическую деятельность, направленную на разработку и реализацию целевых программ государственного или регионального характера, обеспечение сбалансированного развития регионов, создание новых рабочих мест. Органы государственного управления поддерживают важные и перспективные отрасли и производства, финансируют научно-исследовательские работы, инновации, оказывают содействие развитию внутренней и внешней торговли, регулируют деятельность отдельных отраслей и т.д. Ведущим направлением экономической деятельности по поддержке производства является реализация крупномасштабных проектов, которые не могут быть осуществлены частным бизнесом, программ развития отраслей, имеющих особое значение для обеспечения безопасности страны. К таким отраслям относятся космическая и атомная промышленность, оборонная промышленность и др. Эта деятельность способствует наращиванию экономического потенциала страны, инновационному развитию, структурной перестройке экономики, техническому перевооружению и модернизации производства.

За счет средств органов власти различных уровней осуществляется значительная часть инвестиций в экономическую инфраструктуру (строительство магистральных железных и шоссейных дорог, линий связи, систем промышленного водоснабжения, очистных сооружений и др.), а также расходы на их эксплуатацию. Эти инвестиции косвенно содействуют развитию предпринимательства.

Одним из важнейших инструментов государственного воздействия на экономику является финансовая политика — совокупность мер в области налогообложения и правительственных расходов, направленных на изменение реального объема производства, контроль над инфляцией и увеличение занятости. Финансовая политика государства, определяемая его действиями в области получения доходов, объема и направлений государственных расходов, может быть нацелена на стабилизацию, экономический рост или ограничение деловой активности.

На основе системы регулирования государство способно активно воздействовать на характер и результаты рыночной деятельности в интересах общества в целом. Большинство ныне развитых стран на ранних стадиях развития использовали те или иные способы стимулирования развития рынка. В относительно недавнем прошлом Япония, Южная Корея, ряд других стран в дополнение к созданию институциональных основ рынка и условий для сво-

бодной конкуренции использовали различные методы поддержки экономики своих стран. Для этих целей использовались, в частности, субсидии для стратегических направлений развития, оказывалось содействие развитию инфраструктуры, экспорту, защите внутреннего рынка. В зависимости от конкретных условий проводилась та или иная валютная, торговая, кредитная и промышленная политика. Проведение этих мер базировалось на эффективной деятельности сильного государства.

Центр тяжести экономического соперничества государств переместился в сферу науки, техники и технологий. При этом учитывается, что инновационное развитие является основным фактором роста ВВП, ведет к повышению в нем доли новых, более эффективных товаров и услуг и существенно усиливает позиции стран, экспортирующих наукоемкую продукцию. Однако корпорации проявляют слабую заинтересованность в организации научно-исследовательских работ, особенно на начальных стадиях, когда они связаны с высокими рисками и не сулят скорой прибыли. В этой связи государство содействует научным разработкам — как с помощью прямого финансирования, так и путем предоставления льгот корпорациям, ведущим научно-исследовательскую деятельность. Государственное финансирование научно-исследовательских работ обусловлено также тем, что реализация крупных научно-технических программ не под силу даже крупным частным корпорациям, для их осуществления во многих случаях необходимы объединение и координация усилий финансово-промышленных групп и научных центров. Кроме того, государство финансирует научно-исследовательские работы оборонного значения и несет расходы по подготовке научных кадров.

***Разработка и реализация политики в области труда.*** Общественный сектор экономики осуществляет общее руководство трудовой деятельностью в стране. Он обеспечивает выработку и практическую реализацию политики в области труда и трудовых норм (например, продолжительность рабочего дня, часы работы, оплату труда, технику безопасности и другие условия труда). Органами государственного управления разрабатываются и осуществляются меры по снижению уровня безработицы, обеспечивается функционирование организаций по трудоустройству и арбитражу, реализуются программы, направленные против дискриминации трудовой деятельности отдельных групп населения по полу, возрасту, национальности, программы сокращения безработицы в слаборазвитых регионах и регионах с высоким уровнем безработицы.



**Ценообразование.** Актуальным направлением деятельности органов государственного управления является формирование механизмов и регулирование цен на услуги общественного сектора, а также воздействие на цены товаров и услуг частного сектора.

**Административное воздействие на экономику.** Предметом забот сектора общественного управления является также организация деятельности патентных бюро, служб регистрации торговых знаков, службы по авторским правам, стандартизации и метрологии, службы времени, службы разведки и изысканий в области гидрологии, геодезии и картографии, организация защиты прав потребителей.

**Воспроизводство в секторе общественного управления.** Существование и развитие общества обеспечиваются непрерывным процессом воспроизводства, сутью которого является производство товаров и услуг, их потребление и возобновление. Сектор государственного управления выступает активным участником воспроизводственного процесса. В этой связи предметом рассмотрения являются производство, распределение и использование валовой добавленной стоимости в самом секторе, его взаимодействие с другими секторами и эффективность использования ресурсов. Воспроизводство в масштабах национальной экономики является синтезом сложных взаимосвязанных и взаимозависимых воспроизводственных процессов, происходящих в ее секторах. Анализ воспроизводства в отдельных секторах экономики предполагает использование тех же теоретических и методологических подходов, что и анализ экономики в целом, с учетом особенностей этих секторов и их роли в общем воспроизводственном процессе. Это относится и к сектору государственного управления.

Ведущими показателями, характеризующими масштабы производства в секторе государственного управления, являются объем и рост валовой добавленной стоимости, ее конкретное наполнение, учитывающее изменение структуры и качественные изменения. В России в 2005 г. валовая добавленная стоимость этого сектора составила 1,9 трлн руб., или 9% суммы валовой добавленной стоимости всех секторов экономики<sup>1</sup>.

Сектор общественного управления является собственником значительных основных фондов: административных зданий, жилья, школ, поликлиник, больниц, зданий и сооружений культурного и спортивного назначения, оборонных объектов и.п. Эта со-

---

<sup>1</sup> См.: Национальные счета России в 1999–2006 гг. М.: ФСГС, 2007. С. 35.

ставная часть всего капитала страны нуждается в постоянном развитии и обновлении. Валовое накопление основного капитала включает создание и приобретение основных фондов (за вычетом выбытия), затраты на крупное их улучшение, затраты на улучшение произведенных активов, а также расходы в связи с передачей прав собственности на произведенные активы. В России в общественном секторе экономики в настоящее время валовое накопление основного капитала примерно в 5 раз превышает его потребление<sup>1</sup>, однако в силу сохранения большого объема устаревших основных фондов степень износа основных фондов продолжает возрастать. В то же время органы государственного управления в 2003–2007 гг. использовали на накопление лишь четверть своего сбережения.

Сложным аспектом анализа являются факторы роста экономики сектора государственного управления. Если в отношении корпоративного сектора экономики можно говорить о том, что исходным фактором развития является совокупный платежеспособный спрос, побуждающий увеличивать производство, то сектор государственного управления предоставляет услуги в основном бесплатно и мотивы его развития связаны с его внутренними потребностями и необходимостью выполнения его функций по отношению к другим секторам экономики, и прежде всего к сектору домашних хозяйств. При этом конечное потребление и накопление этого сектора превышают величину собственного производства, а общий размер предоставляемых им другим секторам товаров и услуг определяется в основном величиной закупок в корпоративном секторе за счет средств налоговых и неналоговых доходов бюджета.

### **1.2.3. Виды деятельности сектора общественного управления в социальной сфере**

В развитых странах сектор государственного управления вырабатывает и реализует комплекс мер, способствующих формированию человеческого капитала и постиндустриального общества. Важнейшими компонентами деятельности сектора государственного управления в социальной сфере являются регулирование доходов, цен и занятости, обеспечение развития социальной инфраструктуры, образования, здравоохранения, культуры, организация системы социальных гарантий и социальной защиты населения,

---

<sup>1</sup> Расчеты на основе данных статистического сборника «Национальные счета России в 1998–2006 гг.» (М.: ФСГС, 2006. С. 22–34, интегрированная таблица и счет операций с капиталом).

охрана окружающей среды. Масштабы участия государства в социальной сфере зависят от сложившегося в различных странах типа экономики общественного сектора, преобладания либерального или социально ориентированного направления во взглядах на проводимую экономическую политику, степени регулирования или дерегулирования социально-экономического развития. Деятельность органов государственного управления в социальной сфере призвана решать две основные противоречивые задачи. Одной из них является обеспечение достаточно высоких жизненных стандартов населения и достижение на этой основе социального консенсуса. С другой стороны, социальная политика призвана стимулировать экономическую активность населения. В условиях рыночного хозяйства, для которого характерны существенные разрывы в уровнях доходов различных социальных групп населения, безработица и другие социальные беды, необходимость повышения жизненных стандартов и сокращения бедности обосновывается требованиями обеспечения социальной справедливости.

Негативной чертой рыночного хозяйства является тенденция к росту дифференциации доходов, социального неравенства, увеличению абсолютной численности и доли населения с доходами ниже прожиточного минимума. Значительная часть доходов является результатом использования средств, полученных ранее (доходы от собственности). Это ведет к концентрации богатства у владельцев капитала, в то время как у наемных работников основной доход — это заработная плата. С точки зрения этики рыночной экономики получение любого дохода на основе признанных законом рыночных операций является справедливым. В результате проявляется тенденция к накоплению богатства и роскоши на одном полюсе и бедности и нищеты — на другом. Рыночная экономика равнодушна к социальным и моральным требованиям, если это не противоречит экономическим принципам организации рыночного хозяйства. Рост неравенства ведет к негативным социальным последствиям и недовольству населения. Для того чтобы люди получали доходы, обеспечивающие достойное с общепринятой точки зрения существование, требуется вмешательство государства.

Аккумуляция средств в бюджете позволяет государству осуществлять социальные программы, направленные на развитие человека, культуры, здравоохранения, образования, поддержку семей с низкими доходами, решение жилищной проблемы.

Одной из важнейших задач государства является обеспечение возможно более справедливого распределения благ между членами

общества. Осуществляя эту деятельность, государство уменьшает социальную дифференциацию путем перераспределения доходов, материальных благ и услуг на основе налогообложения и реализации социальных программ. Это связано с расходованием государственных средств на образование, здравоохранение, обеспечение имущественной и личной безопасности граждан. Социальная политика может способствовать сокращению бедности и неравенства, содействовать улучшению условий развития отсталых в экономическом отношении регионов, населенных национальными меньшинствами, а также так называемых неперспективных регионов, ликвидируя почву для политической и социальной нестабильности.

В то же время с позиций экономистов либеральной направленности в целях повышения эффективности экономики, мотивации предпринимательской и трудовой деятельности обосновывается необходимость сокращения социальных программ и соответствующего уменьшения налогов. Положение осложняется тем, что повышение жизненного уровня, особенно в странах с относительно низким уровнем развития, требуется, как говорится, здесь и сейчас, а повышение жизненного уровня за счет увеличения эффективности производства предполагается в неопределенном будущем.

В процессе экономического развития в XX в. периоды сокращения или расширения социальных программ и, соответственно, общественных благ менялись местами, однако общей направленностью было увеличение масштабов государственного участия в социальной жизни общества, а уменьшение каждый раз осуществлялось относительно более высокого достигнутого уровня.

Государственные органы в значительной мере осуществляют страхование граждан от ряда угроз их экономической безопасности. Это осуществляется, в частности, путем пенсионного обеспечения в преклонном возрасте, медицинского страхования в случае заболеваний, страхования от безработицы. В ряде стран государственные формы страхования являются основными. В других значительную часть расходов несет частный сектор. Наиболее развитыми являются системы страхования европейского типа. Однако многие развивающиеся страны, например Китай, Индия, Бразилия, пока не могут позволить себе внедрение таких систем в силу недостаточного уровня экономического развития.

Производство товаров и услуг нередко связано с побочными положительными и отрицательными так называемыми внешними эффектами для других лиц и организаций. Так, например, про-

кладка железной дороги или автомобильной магистрали может оказать благотворное влияние на развитие отдельных регионов, а строительство химического комбината без достаточных очистных сооружений приводит к загрязнению атмосферы и водоемов. Положительные «внешние эффекты» встречаются благосклонно, в то время как отрицательные создают проблемы в экономике и обществе, поскольку ухудшают окружающую среду и вызывают у юридических и физических лиц, испытывающих их воздействие, дополнительные издержки. В случае отрицательных «внешних эффектов» имеет место получение выгод производителями за счет ущерба, наносимого соседям. Рыночный механизм, как правило, не в состоянии самостоятельно разрешать такого рода противоречия. Для этого требуется вмешательство государства, которое устанавливает нормы, регулирующие защиту окружающей среды и меры по недопущению и устранению вредных внешних эффектов.

Государственное регулирование охраны окружающей среды осуществляется на основе государственных законодательных норм, бюджетных расходов самого государства, воздействия на частное предпринимательство с помощью рыночных механизмов, привлечения внимания общественного мнения, информации и др.

#### **1.2.4. Экономическая деятельность предприятий, принадлежащих государству или контролируемых им**

Основными группами предприятий, принадлежащих государству или контролируемых им, являются нефинансовые предприятия и предприятия финансово-кредитного сектора.

**Нефинансовые предприятия.** Сферой деятельности государственных предприятий, производящих товары и услуги на коммерческой основе, являются: производства, к которым не проявляют интереса частные фирмы; сферы, где требуются крупные первоначальные капиталовложения, которые не под силу частным предпринимателям; производства, связанные с высокими рисками; сферы деятельности, где участие частного капитала нежелательно для государства. К таким предприятиям могут относиться предприятия почты, снабжения водой, газом, электроэнергией, теплом, атомная промышленность, оборонные заводы и др.

Крупной сферой деятельности нефинансовых государственных предприятий являются отрасли естественных монополий. Под естественномонопольным производством понимают производства, в которых эффективная деятельность возможна только при доста-

точно больших объемах продукции или услуг и одновременно существование конкурентных производств невозможно, крайне затруднительно или трудно осуществимо. Условием существования естественной монополии является ситуация, при которой эффект масштаба производства вследствие технологических особенностей настолько значителен, что обеспечение низких издержек на единицу продукции и, соответственно, низкой цены возможно лишь при весьма крупных объемах производства. При этом единственное предприятие отрасли может обеспечивать потребности в продукции или услугах данного вида с издержками в расчете на единицу продукции значительно меньшими, чем два или больше конкурирующих предприятий.

К таким производствам принято относить железнодорожный транспорт, компании электроэнергетики, предприятия по добыче и транспортировке нефти и газа по трубопроводам, почту, телефонные компании, предприятия водо- и теплоснабжения, канализацию, кабельное телевидение, автомобильные дороги и т.п. Действительно, существование двух параллельных железных дорог означает удвоенные затраты на инфраструктуру. Наличие нескольких городских электрокомпаний влечет за собой большие расходы на строительство и эксплуатацию параллельных высоковольтных сетей. Между тем производства естественных монополий имеют, как правило, низкие предельные издержки. Для общества в целом монополистическая организация производства в этих случаях оказывается экономически более выгодной, чем создание конкурирующих предприятий. Сокращение объемов производства для каждого отдельного предприятия в случае возникновения параллельных производств и дележа рынка между ними привело бы к удорожанию продукции и услуг каждого из конкурентов и, соответственно, к росту цен для потребителей. В этом смысле в качестве монопольных могут рассматриваться предприятия, которые могут производить определенное количество продукции с меньшими издержками, чем две или несколько фирм, производящих такое же количество продукции. К государственным предприятиям могут относиться также принадлежащие государству предприятия оборонной промышленности, портовые сооружения, государственные организации по созданию резервов стратегических запасов продовольствия и других товаров, организации, занимающиеся сдачей в аренду государственного имущества, и др.

Государственные предприятия могут быть использованы для реализации важнейших государственных программ. Общая потреб-

ность в финансировании сектора государственного управления и нефинансовых государственных предприятий и возможность ее удовлетворения являются важными показателями общего объема выполняемых ими операций и того влияния, которое оказывается ими на состояние денежной системы страны.

Деятельность предприятий, принадлежащих или контролируемых государством, может быть направлена на ускорение инвестиционно-инновационной деятельности в областях, где частный капитал не проявляет к этому интереса, поскольку прибыль может появиться не скоро. Так, в целях форсирования использования научных достижений в производстве продукции, пользующейся спросом на рынке, в России в 2006—2007 гг. начали создаваться государственные корпорации. Создана корпорация по нанотехнологиям.

В России в государственный (общественный) сектор попадает значительная часть корпораций, относящихся в СНС к сектору нефинансовых корпораций. Имеются в виду, в частности, такие корпорации, как ОАО «Газпром», РАО «РЖД», ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», многие оборонные заводы, предприятия по добыче и переработке примерно четверти нефти и др.

Деятельность государственных нефинансовых предприятий критикуется за их недостаточную эффективность, выражающуюся в повышенных затратах и низкой рентабельности и даже убыточности. При отсутствии конкуренции, как в случаях с естественными монополиями, стимулы к эффективности отсутствуют. На практике органы государственного управления стремятся сделать такие предприятия самофинансируемыми, однако во многих случаях приходится прибегать к субсидиям.

Повышение эффективности является актуальной задачей, однако нельзя упускать из виду, что в ряде случаев, как, например, в случаях с естественными монополиями и многими оборонными предприятиями, государству затруднительно отказаться от этих предприятий. Кроме того, целевой функцией государственных предприятий во многих случаях является более полное использование ресурсов экономики, обеспечение занятости, поддержание и стимулирование экономического роста. Эти цели достигаются в условиях, неприемлемых для частного капитала в силу их финансовой невыгодности. В то же время функционирование таких предприятий оказывается необходимым с позиций экономики в целом. Следует также учитывать, что в современной российской эконо-

мике ряд государственных предприятий, в частности занимающихся добычей нефти и газа, являются высокорентабельными и вносят значительный вклад в доходы бюджета.

Финансовые операции и остатки средств на счетах таких государственных предприятий не включаются в финансы сектора государственного управления в силу того, что характер их деятельности по своей природе отличается от характера деятельности этого сектора, а решение стоящих перед ними задач, связанных с производством и финансированием, не основывается на соображениях государственной политики.

**Финансово-кредитные учреждения.** Почти во всех странах государственной организацией является центральный банк. Он регулирует денежную эмиссию, осуществляет контроль над объемом кредита, управляет международными резервами страны, осуществляет общий контроль над денежно-кредитной системой. В собственности государства могут находиться и другие финансово-кредитные учреждения, занимающиеся приемом переводных депозитов до востребования, срочных и сберегательных вкладов, принимающие финансовые обязательства и приобретающие финансовые активы. Такими учреждениям являются, например, Сбербанк России, государственные инвестиционные банки.

Учреждения и деятельность такого рода, осуществляемая в рамках государственного сектора экономики, не относятся к государственному управлению. Все функции, связанные с финансово-кредитными операциями, независимо от того, какими институциональными единицами они выполняются, рассматриваются как деятельность сектора финансовых корпораций, а не сектора государственного управления. В государственных финансах учитываются только итоговые операции между сектором государственного управления и финансово-кредитным сектором, которые отражают чистый поток средств, поступающих в этот сектор или выходящих из него в результате проведения таких операций.

### **1.3. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О ФИНАНСАХ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

#### **1.3.1. Финансы сектора государственного управления**

Финансовая система страны включает финансы государственного сектора управления, нефинансовых корпораций, финансовых учреждений, некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, и домашних хозяйств. В общественном секторе



ведущую роль играют финансы сектора государственного управления — государственные финансы<sup>1</sup>. Это единый комплекс финансовых операций, с помощью которого органы государственного управления аккумулируют денежные средства и осуществляют денежные расходы. Денежные фонды, которыми оперируют органы государственного управления, формируются как за счет собственных средств, так и за счет кредитных ресурсов. Собственные средства сектора государственного управления формируются главным образом за счет налогов и отчислений, уплачиваемых в бюджеты и внебюджетные фонды предприятиями и населением, а также за счет доходов от собственности и продажи рыночных услуг. Поскольку существование государства и его атрибутов является необходимостью, постольку решения, принимаемые органами государственной власти по вопросам государственных финансов, являются обязательными для исполнения.

Государственные финансы обеспечивают как текущие внутренние потребности сектора государственного управления (например, оплата труда государственных служащих), так и выполнение им своих функций путем предоставления нерыночных товаров и услуг для их коллективного или индивидуального потребления населением, а также посредством перераспределения доходов и богатства. Государственные финансы обслуживают государство как систему органов власти, управляющих жизнью общества. Они являются не только инструментом формирования и расходования денежных ресурсов, обеспечивающим предоставление общественных благ, но также инструментом, обеспечивающим формирование всех активов и пассивов органов государственного управления, включая нефинансовые активы и пассивы. Потоки средств (прежде всего финансовых ресурсов), поступающих органам государственного управления и исходящих из него, должны вести к увеличению стоимости государственного имущества.

Учитывая, что государство осуществляет свои функции для обеспечения коллективного или индивидуального потребления общественных благ домашними хозяйствами и взаимодействует с хозяйствующими субъектами, общественные финансы отражают взаимоотношения между государством, с одной стороны, и юридическими лицами и домашними хозяйствами — с другой по поводу обязательных платежей в денежные фонды государства и ис-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее, если иное специально не оговорено, под термином «государственные финансы» понимаются финансы государственного и муниципального уровней управления.

пользования этих средств. Налогоплательщики заинтересованы в эффективном использовании финансовых ресурсов, но понимают их по-разному. Это порождает сложные проблемы, связанные с различиями интересов отдельных социальных групп населения, противоречиями между группами предпринимателей и с различиями в понимании эффективности использования средств.

Посредством финансов реализуются функции государства не только в сфере экономического и социального развития. В политическом отношении государственные финансы являются фактором воспроизводства и развития существующих институтов и структур государственного управления, сложившихся традиций государственного устройства. Поэтому рассмотрение бюджета и других государственных финансовых фондов всегда является предметом острой политической борьбы в парламентах и иных представительных учреждениях. Политические партии, приходя к власти, реализуют свои цели посредством формирования и утверждения финансовых планов в соответствии со своими стратегическими целями в области экономической и социальной политики, берут под контроль аппарат финансовых органов и практически реализуют бюджетную политику.

### **1.3.2. Финансы предприятий, находящихся в собственности государства или контролируемых им**

Общественный сектор экономики включает, как об этом уже говорилось, предприятия, принадлежащие государству или контролируемые им. Эти предприятия располагают собственными финансовыми ресурсами и несут финансовую ответственность за свою деятельность. Их финансовые ресурсы не объединяются с государственными финансовыми фондами. В то же время они платят налоги и могут получать государственные субсидии, кредиты и пользоваться другими видами государственной финансовой поддержки.

Финансы предприятий являются средством формирования их денежных ресурсов в целях осуществления их хозяйственной деятельности. Они представляют собой совокупность операций по получению, распределению и использованию предприятиями денежных средств и других финансовых инструментов в процессе производства и реализации товаров и услуг. Финансовые операции осуществляются в целях организации денежных потоков, обеспечивающих потребности предприятий в формировании и расходовании денежных средств, а образующиеся и расходуемые предпри-

тиями фонды денежных средств составляют их денежные ресурсы. Предприятия, осуществляя свою деятельность, взаимодействуют с другими субъектами хозяйствования: предприятиями сферы реального производства, предприятиями финансового сектора экономики (банками, страховыми компаниями и др.), органами государственной власти (выплачивая налоги, получая субсидии и т.д.) и домашними хозяйствами. Поскольку это взаимодействие связано с потоками денежных средств, финансы отражают отношения предприятий с другими субъектами экономической жизни по поводу потоков денежных средств в процессе производства и реализации продукции, образования собственных и привлечения внешних источников денежных средств, их распределения и расходования. Итогом этого взаимодействия является взаимное обеспечение финансовыми ресурсами, предоставляющее каждому сектору экономики возможность реализации своих функций.

С помощью денежных ресурсов предприятиями приобретаются все необходимые для функционирования факторы производства. Благодаря этому они выполняют две основные функции: обеспечивают текущую финансово-хозяйственную деятельность и развитие производственного потенциала.

Включение контролируемых государством нефинансовых корпораций в общественный сектор позволяет более полно учитывать воздействие органов власти на экономическую жизнь страны, бюджетную и налоговую политику. Общая потребность в финансировании общественного сектора, включая как сектор государственного управления, так и принадлежащие и контролируемые им предприятия, и возможность ее удовлетворения являются важными показателями общего объема выполняемых ими операций и того влияния, которое оказывается государством на экономику. Вместе с тем следует иметь в виду, что разграничение секторов экономики осуществляется по критерию выполняемых функций, а выделение государственного сектора производится исходя из критерия собственности и/или контроля государства над деятельностью институциональных единиц. По своей функциональной роли в экономике предприятия, принадлежащие государству и контролируемые им, относятся к нефинансовым предприятиям или финансовым учреждениям. Государственный бюджет формируется только по сектору государственного управления, а финансовая деятельность принадлежащих государству и контролируемых им предприятий в него не включается.

## ВЫВОДЫ

1. Под общественным сектором экономики страны, как правило, понимают государственный сектор, представляющий и обслуживающий интересы всего населения. Основными направлениями деятельности общественного сектора экономики являются предоставление общественных благ, как правило на бесплатной основе, перераспределение доходов и богатства и оказание социальной помощи населению, а также производство и реализация товаров и услуг на коммерческой основе предприятиями, принадлежащими государству или контролируруемыми им. В силу своей особой роли государство может также оказывать воздействие на экономическое поведение субъектов хозяйствования путем принятия законодательных и иных нормативных актов, налогообложения, субсидий и других мер регулирования экономической деятельности.
2. Составными частями общественного сектора являются сектор государственного управления и предприятия, принадлежащие государству или контролируемые им, но относящиеся согласно системе национальных счетов к нефинансовым и финансовым корпорациям. Основу общественного сектора составляет сектор общественного (государственного) управления, применительно к которому формируются также государственные финансы.
3. Основными функциями сектора государственного управления являются обеспечение политической и регулирующей деятельности, предоставление товаров и услуг на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления членами общества, а также перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий.
4. Государственное участие в экономике обычно связывается с противоречивым характером самого рыночного хозяйства, не способного решить ряд сложных проблем социально-экономического развития, так называемыми провалами рынка. Существуют, однако, факторы, обуславливающие неизбежность участия общественного сектора управления в экономической жизни независимо от «провалов» рынка. С одной стороны, они являются инструментом организации политической и экономической деятельности в стране, позволяющим членам общества координировать свои действия для достижения общих целей. С другой стороны, выполнение общественным сектором управления своих функций по координации деятельности граждан базируется на праве собственности его институциональных единиц на не-

обходимое для этого имущество, на аккумуляции и расходовании денежных средств. Сектор общественного управления аккумулирует и расходует почти треть валового располагаемого дохода страны. Численность работников в общественном секторе вместе с работниками, занятыми на принадлежащих ему предприятиях, составляет более 30% всех занятых в стране. В силу этих особенностей сектор государственного управления становится в рыночном хозяйстве одним из секторов экономики, осуществляющим экономические и финансовые операции с другими секторами во всех областях экономической жизни. Другим обстоятельством, предопределяющим участие сектора государственного управления в экономической жизни, является необходимость формирования и постоянной корректировки институциональных основ рыночной экономики.

5. На всех этапах социально-экономического развития приходится решать, что производить, как производить и для кого производить. При решении вопроса о том, что производить, необходимо делать выбор между общественными благами, предоставляемыми населению бесплатно, и товарами и услугами, производимыми и реализуемыми на коммерческой основе. Ресурсы экономики ограничены. Поэтому увеличение расхода ресурсов на общественные блага ведет к сокращению производства товаров и услуг на коммерческой основе, и наоборот. Указанными обстоятельствами предопределяется общая граница возможных масштабов бесплатных общественных благ. Эта граница довольно подвижна, однако предоставление чрезмерного, по сравнению с возможностями экономики, объема общественных благ ведет к повышению налогообложения и за определенным пределом — к сокращению роста производства. В этой связи существует проблема распределения ресурсов между сектором общественного (государственного) управления и функционирующими на коммерческих принципах другими секторами экономики. Другой вопрос заключается в том, как производить. В какой мере государство должно само производить товары и услуги, ответственность за обеспечение которыми оно взяло на себя, и в какой мере оно должно приобретать их у частных фирм? Этот вопрос может по-разному решаться в отношении отдельных видов деятельности.
6. Виды деятельности сектора государственного управления, обеспечивающие соответствующие общественные блага, могут быть объединены в три большие группы: оказание услуг общеграж-

данского характера (общественные услуги общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность), виды деятельности по развитию экономики и виды деятельности в социальной сфере.

1. Финансовые ресурсы сектора государственного управления формируются главным образом за счет налогов и отчислений, уплачиваемых в бюджеты и внебюджетные фонды предприятиями и населением, а также за счет доходов от собственности и продажи рыночных услуг. Предприятия, принадлежащие государству или контролируемые им, располагают собственными финансовыми ресурсами и несут финансовую ответственность за свою деятельность. Их финансовые ресурсы не объединяются с государственными финансовыми фондами.

## **ТЕРМИНЫ**

Блага

Общественные блага

Общественный (государственный) сектор

Сектор общественного (государственного) управления

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Дайте определение общественного сектора экономики.
2. В чем различие между общественным сектором экономики и сектором общественного управления?
3. Назовите основные факторы, предопределяющие необходимость общественного сектора экономики.
4. Охарактеризуйте масштабы деятельности общественного сектора.
5. Какие основные общественные блага предоставляются общественным сектором экономики?
6. В чем различие между финансами общественного (государственного) сектора экономики и финансами сектора общественного (государственного) управления?

## ГЛАВА 2. ЧЕЛОВЕК — ОСНОВА ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

Для развития экономики общественного сектора необходимо обеспечить систему прямых и обратных связей человека, общества и государства. Задачи этой системы — выявление и согласование их интересов в экономической, социальной и политической сферах. Во всех странах эти отношения регулируются своими законами. Общие принципы взаимоотношений человека, общества и государства отражены во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН.

Финансово-экономический кризис, подобно лакмусовой бумажке, выявил необходимость пересмотра целого ряда сложившихся теоретических догм. Прежде всего это касается места и роли финансов в системе экономических отношений, отрыва финансового сектора от реального сектора экономики. Финансовый сектор наиболее глобализирован, обладает наилучшими возможностями извлечения прибыли и манипулирования денежными ресурсами. Вместе с тем для выхода из кризиса необходимо сохранить основы экономики общественного сектора, найти форму разрешения противоречия между интересами человека, общества и государства.

### 2.1. ЧЕЛОВЕК КАК СУБЪЕКТ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

*Человек* является исходной клеточкой (ядром) системы социально-экономических отношений в общественном секторе. Он выступает субъектом, целью и средством развития экономики общественного сектора.

Человек, с одной стороны, — субъект экономики, а с другой стороны — субъект общества. Как субъект экономики он формируется и развивается в системе рыночных отношений (разделение труда, товарный обмен, прибыль, конкуренция, монополия и др.). Рыночные отношения обуславливают необходимость его функционирования в качестве человеческого капитала. Человек выступает как инвестор и как потребитель.

Человек как субъект общества является участником коммуникативных отношений (семьи, определенной демографической, профессиональной, социальной группы, например среднего класса, этнической и религиозной принадлежности, общественной

организации и т.д.). Как участник коммуникативных отношений человек действует в системе общественных институтов, которая выходит далеко за рамки рыночных отношений, но на протяжении большей части истории человечества формируется и функционирует под их доминирующим влиянием. Эти две ипостаси человека тесно взаимосвязаны. Связь между ними выступает и фактором, конституирующим общество, и источником противоречий в нем, и стимулятором, и ограничителем общественной активности человека.

Отношения человека и общества сложны и многогранны. **Общество** — это не просто сумма интересов входящих в него людей, оно является сложной системой, которая включает в себя социальный капитал — взаимоотношения между людьми, социальными группами, конфессиями и т.д. Общество — живой, динамично развивающийся организм.

Диалектика развития общества связана с его двойственной природой. С одной стороны, это отношения общества с человеком, с другой — отношения общества с государством. В экономике общественного сектора объединяется государственное регулирование институтов общества и человека.

Экономическая наука изучает «человека экономического» и «человека институционального». Это разграничение достаточно условно, поскольку «человек экономический» и «человек институциональный» — это не разные люди, а разные мотивы и ориентиры человека. Рационализм первого в конечном счете стоит на фундаменте ценностей второго<sup>1</sup>. Разумеется, нельзя утверждать, что «человек экономический» существует вне системы общественных институтов. Рыночные институты, в сфере которых функционирует «человек экономический», — очень важный сегмент системы общественных институтов, его можно считать даже решающим для развития материальных условий существования общества и человека. Но при анализе любых сторон общественной жизни выявляется, что исторический процесс ведет к нарастанию регулирующей роли собственно социальных, по сути надэкономических (прежде всего гуманитарных), факторов и обстоятельств. От того, как и в какой мере это влияет на мировоззрение и образ жизни человека, во многом зависит эволюция всего общества.

---

<sup>1</sup> См.: Человек институциональный. Волгоград: Издательство ВолГУ, 2005. С. 13–14.



«Человек институциональный» подчинен общественным институтам — формальным и неформальным «правилам игры», включающим как правовые нормы, так и мировоззренческие и моральные установки, формируемые не столько индивидом, сколько властью и обществом, включен в систему принуждения к приемлемому для общества поведению. Вполне естественно, что человек стремится к реализации своих интересов и достижению своих личных целей. Можно назвать это эгоизмом, но если бы этого не было, человек вряд ли мог бы существовать, а общество вряд ли могло бы развиваться. Оно развивается, удовлетворяя индивидуальные потребности человека. Но человек живет в обществе, зависит от него, защищен им в самых различных отношениях. А потому человек осознанно или бессознательно учитывает интересы общества, окружающих людей. Человек — социальное существо, добровольно или вынужденно он проявляет себя и как альтруист. Диалектика эгоизма и альтруизма определяет развитие человека. Противоречие между эгоизмом и альтруизмом разрешается с помощью общественных норм — правовых и нравственных.

Противоречие между эгоизмом и альтруизмом человека выступает источником развития экономики общественного сектора. «Человек экономический», эгоист, действует рационально, стремится максимизировать функцию полезности и минимизировать издержки. Если у человека есть альтернативы  $x$  и  $y$ , из которых  $y$  доступна для него и предпочтительнее, чем  $x$ , то он не станет выбирать альтернативу  $x$ <sup>1</sup>.

В теории общественного выбора, раскрывающей механизм принятия коллективных решений по поводу производства, распределения, обмена и потребления общественных благ, производимых в общественном секторе, индивид (избиратель или представитель власти) принимает рациональные решения. Дж. Бьюкенен отмечает, что люди соглашаются платить налоги в обмен на необходимые им блага, предоставляемые государством<sup>2</sup>.

При рассмотрении мотивов принятия решений согласно теории общественного выбора нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Люди используют государственные и муниципальные учреждения в собственных интересах. Например, чиновник принимает решения, которые необходимы для его карьеры и получения административной ренты. Однако политики принимают ре-

<sup>1</sup> См.: *Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 34.

<sup>2</sup> См.: *Бьюкенен Дж.* Сочинения: Пер. с англ. М.: Таурус Альфа 1997. С. 23.

шения, повышающие их престиж и шансы победы на выборах, и вынуждены, таким образом, формировать общественный сектор с учетом интересов избирателей.

Сложность раскрытия места человека в экономике общественного сектора обусловлена тем, что в научной и учебной литературе по-разному рассматривается понятие общественного сектора.

В общественный сектор однозначно включается сектор государственного управления исходя из системы национальных счетов.

В ряде работ к общественному сектору относят практически весь государственный сектор — государственные унитарные предприятия и акционерные общества, находящиеся под контролем государства, природные ресурсы, являющиеся государственной собственностью, стратегические запасы сырья и продовольствия<sup>1</sup>.

В некоторых работах общественный сектор охватывает не только сектор государственного управления, но и некоммерческие организации<sup>2</sup>.

В данном учебнике в *общественный сектор* включаются не только сектор государственного управления и сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, но и система социально-экономических отношений, определяющая место и роль человека в экономике и обществе. Изучение дисциплины «Экономика общественного сектора» позволяет анализировать состояние системы взаимосвязей человека, общества и государства в рыночной экономике, выявлять актуальные проблемы формирования человека в диалектическом единстве как субъекта экономики и члена общества и находить пути их решения. Все это дает возможность обосновать объем и направления социальных расходов, разработку национальных проектов, создание соответствующих институтов, организаций и инфраструктуры.

Исторически экономика общественного сектора становится самостоятельным сегментом рыночной экономики на определенном этапе развития цивилизации в постиндустриальном обществе, когда вследствие научно-технической революции качество чело-

---

<sup>1</sup> См.: *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Аспект Пресс, 1996; *Пономаренко Е.В., Исаев В.А.* «Экономика и финансы общественного сектора (основы эффективного государства): Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2007. С. 143–144.

<sup>2</sup> См.: *Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М.: Изд-во МГУ, 1995.

веческого капитала становится основным фактором развития экономики. Человеческий капитал — это инвестиции индивида, семьи, фирмы, государства в интеллектуальную собственность, в развитие способностей человека к труду и предпринимательской деятельности с целью получения доходов. Как отмечал М. Блауг, «люди тратят на себя ресурсы различным образом... для будущих денежных и неденежных доходов»<sup>1</sup>.

**Человеческий капитал** охватывает три составляющие: витальный капитал (характеризует здоровье человека), интеллектуальный капитал (характеризует творческий потенциал человека как работника), духовный капитал (характеризует человека как носителя культуры и нравственности).

В постиндустриальном обществе отношения по поводу производства и воспроизводства человеческого капитала становятся определяющими в системе отношений между государством, обществом и человеком. Человек как носитель человеческого капитала, институтов, культурных традиций и т.д. становится основным фактором производства. Спрос на нематериальные факторы производства приобретает основополагающее значение. Соответственно, для институтов государства рост инвестиций в человеческий капитал становится всеобщим императивом.

Для роста качества человеческого капитала необходимы соответствующие инвестиции, институты и инфраструктура. Частный сегмент не всегда в состоянии удовлетворить возросшие потребности бизнеса в росте образования, квалификации и развитии науки. Поэтому в национальной экономике выделился и стал развиваться общественный сектор с соответствующими институтами и инфраструктурой.

Рынок и государство — наиболее последовательные воплощения двух типов взаимодействия, в той или иной степени используемых в общественном секторе. Речь идет о добровольном характере сделок, с одной стороны, и принуждении — с другой. С точки зрения экономической теории главная отличительная черта рынка — свобода выбора, добровольный характер соглашений, тогда как определяющая особенность государства — законное право принуждения по отношению к субъектам социальной и экономической деятельности.

---

<sup>1</sup> Блауг М. Методология экономической науки, или как экономисты объясняют. М., 2004. С. 318.

Место и роль человека в экономике общественного сектора связаны с эволюцией двух основных функций государства в рыночной экономике — традиционных и современных.

Традиционные функции государства включают обеспечение внутренней безопасности, защиту от внешних врагов, развитие инфраструктуры (дороги, каналы, мосты). Они доминировали в государственных расходах до конца XIX в. Доля традиционных функций государства в ВВП была незначительна и не превышала 10–15%, за исключением периодов войн. В настоящее время в странах с развитой рыночной экономикой она составляет 3–4%.

Современные функции государства стали развиваться с начала XX в. Они включают в себя две группы: функции государственного регулирования рыночной экономики и функции развития социальной сферы (социальное обеспечение, образование, здравоохранение). Они тесно связаны с изменением качества жизни, соотношения техники, технологии и человека, физического и умственного труда, ручного, механизированного и автоматизированного труда. Это нашло отражение в соотношении материальных и нематериальных затрат на производство товаров и услуг. На долю современных функций государства приходится 20–30% ВВП развитых стран.

Развитие традиционных и современных функций государства обусловлено выполнением им своей миссии в рыночной экономике — реализации интересов человека и общества. Сектор государственного управления как часть общественного сектора обеспечивает правовые основы положения человека в обществе, равенство всех перед законом, создает необходимые институты и инфраструктуру.

## **2.2. СООТНОШЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ ЧЕЛОВЕКА, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

Общество является исходной теоретической предпосылкой экономики общественного сектора. Общество — один из сложнейших феноменов в системе общественных наук. Оно включает экономическую, социальную, политическую, культурную, религиозную и другие составляющие. Экономическая составляющая определяет облик общества, лежит в его основе.

Общество — один из субъектов социального развития, один из уровней социальных общностей (человечество — общество — социальные группы — индивиды). Это система отношений, объединяющая людей посредством различных форм социальных связей.

Сложность формирования общества как целостного организма состоит в том, что необходимо согласовать интересы социальных групп, семей и индивидов. В обществе создаются и развиваются новые институты — относительно устойчивые нормы и правила взаимодействия людей, а также организации (профсоюзы, общественные и религиозные объединения, различные фонды и др.) и инфраструктура. Общество, его институты и инфраструктура являются основой развития «человека институционального».

В экономической теории существуют разные точки зрения по поводу соотношения интересов индивида, общества и государства. В неоклассической теории интересы индивида являются исходными и определяющими. Так, В. Парето, А. Бергсон и П. Самуэльсон рассматривают общественный интерес как совокупность индивидуальных интересов<sup>1</sup>. Поэтому государство должно стремиться регулировать экономику так, чтобы рост благосостояния одних людей не осуществлялся за счет других.

В рамках неоклассической теории существуют попытки выделить относительно самостоятельный общественный интерес. Так, Х. Марголис предположил, что наряду с индивидуальными интересами существуют групповые. Групповой интерес обусловлен ценностными ориентациями и нормами поведения, принятыми в данной группе людей. Он существует автономно, не может полностью «раствориться» в интересах индивидов.

Однако Х. Марголис не довел до конца исследование генезиса автономного группового интереса и его соотношения с индивидуальными интересами. Он по традициям неоклассики сводит и агрегирует индивидуальные и групповые интересы. В его трактовке групповой интерес в конечном счете оказывается сводимым к совокупности индивидуальных интересов<sup>2</sup>.

В теориях, где общественный интерес рассматривается как доминирующий по отношению к индивидуальным интересам, человек и его свобода не являются основой и целью экономики общественного сектора. В условиях командно-административной экономики господство общенародной собственности и централизованное управление предполагали примат общественных интересов, подчинение личных интересов общественным.

---

<sup>1</sup> См.: Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС, 2000. С. 36.

<sup>2</sup> См.: Margolis H. *Selfishness, Altruism and Rationality: A Theory of Social Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. P. 11, 15, 26, 36–41.

В институциональной теории функцией государства является производство общественных благ, важнейшие среди которых — создание и защита формальных правил (законов). Наличие этих благ — ключевое условие существования рыночной экономики, поскольку законы защищают конкуренцию и права собственности<sup>1</sup>.

Особое место в рассмотрении соотношения интересов человека, общества и государства занимает теория экономической социодинамики.

В теории экономической социодинамики интересы индивида и общества являются комплементарными, т.е. равноправными, взаимодополняемыми. Государство является автономным субъектом рынка. В экономике действуют индивиды со своими эгоистическими интересами и государство с его несводимыми интересами. Каждый субъект рынка преследует собственные интересы, а совокупный спрос формируется под воздействием индивидуальной и социальной полезности. Равновесие достигается тогда, когда предельные издержки равны предельной индивидуальной и предельной социальной полезности. Деятельность государства (государственное финансирование научно-исследовательской деятельности, создание рабочих мест, сохранение и развитие культуры, охрана окружающей среды и т.д.) создает социодинамический мультипликатор экономического роста — импульс к самовозрастанию совокупного потребительского результата. Социодинамический мультипликатор определяется взаимодействием трех составляющих: социальным эффектом, склонностью индивидов к созиданию и институтами общества<sup>2</sup>.

Проблема взаимодействия индивида и общества неизбежно рассматривается сквозь призму взаимоотношений личности и общества с государством.

Государство и общество относительно самостоятельны, и отношения между ними могут складываться по-разному. Если государство не полностью выполняет свои функции, то общество, его формальные и неформальные организации могут взять на себя их частичное выполнение (например, в охране общественного порядка). Если государство игнорирует интересы людей, то общество в явной или скрытой форме противостоит государству (например, если налоговое бремя непосильно, то заработная плата и предпри-

<sup>1</sup> См.: Институциональная экономика: новая институциональная теория / Под ред. А.А. Аузана. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 211, 225, 268.

<sup>2</sup> См.: *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Указ. соч. С. 155.

нимательский доход уходят в тень). Нормой же можно признать сотрудничество органов государства и организационных структур общества, действующих в соответствии с законами государства. Так развиваются партнерские отношения между государством и обществом.

Социальный строй и политический режим в стране формируются не только под влиянием воплощаемой в государстве иерархичности построения общества, но и в зависимости от наличия (отсутствия) обратных связей и доверия между ними. Это, видимо, решающая предпосылка обеспечения социальной справедливости, гармоничного развития взаимоотношений человека, общества и государства, формирования гражданского общества. Направленность развития общества, формы общественного бытия во многом определяются тем, какая модель государственности утверждается в стране.

Существуют различные модели развития государственности, из которых наиболее известны три — командно-административная, социально ориентированная и либеральная. Каждая из этих моделей предполагает свой механизм согласования интересов человека, общества и государства с учетом национально-исторических особенностей. *Командно-административная модель* основана на точной системе распределения социально значимых благ. *Социально ориентированная модель* предполагает предоставление широкого ассортимента социальных услуг за счет государства. *Либеральная модель* означает предоставление социальных гарантий государства в строго ограниченных масштабах, а сверх принятого минимума предполагает получение индивидом социальных благ за счет его собственных доходов по рыночным ценам (оплата жилья, коммунальных услуг, медицинское обслуживание, платное образование и т.д.).

История уже дала окончательную негативную оценку командно-административной модели. Обе другие модели имеют свои недостатки и преимущества. Социально ориентированная модель привлекательна для большинства населения, но возможности ее реализации ограничены ресурсным потенциалом страны. Либеральная модель сокращает социальные расходы государства и провозглашает создание стимулов для подъема производства, усиления конкурентных начал. Сторонники либеральной модели считают, что эти стимулы появляются в результате снижения налоговой нагрузки на работников.

Однако в любом случае — и в либеральной, и в социально ориентированной модели — социальные расходы в конечном счете финансируются за счет работника. Различие заключается в форме — вычет части доходов в виде налога либо в виде платы за услуги образования, здравоохранения и т.д. Поэтому сравнивать либеральную и социально ориентированную модели необходимо по другому критерию — по возможности обеспечить такую форму организации и финансирования социальной сферы, которая позволяет сделать доступным удовлетворение базовых социальных потребностей населения.

Факты свидетельствуют, что в реальной жизни страны с развитой рыночной экономикой в той или иной мере, каждая своим путем, стали социально ориентированными государствами. Так, в США самый большой и самый организованный общественный сектор. Конкуренентоспособность экономик развитых стран опирается на организационную и финансовую поддержку государства<sup>1</sup>. По мнению ряда ученых, либеральная модель — это теоретическая догма, абстракция, которая используется как идеологический лозунг, как средство политической борьбы за снижение социальных расходов бюджета, как рекомендация для остального мира<sup>2</sup>.

Для формирования социального государства необходим другой теоретический подход к социально-экономическим проблемам, отличающийся от либерального. Важнейшей основой такого подхода может стать теория социального рыночного хозяйства. Социальное рыночное хозяйство, как отмечал А. Мюллер-Армак, осуществляет координацию сфер жизни, представленных рынком, государством и социальными группами. Это — формула образа жизни, которая приводит основные цели общества к практической гармонии, формула интеграции, на основе которой могут сотрудничать общественные силы<sup>3</sup>. Теория социального рыночного хозяйства адекватна рассмотрению двойственной природы человека как субъекта экономики и общества.

<sup>1</sup> См.: Пороховский А. Эволюция рыночной экономики в зеркале политической экономии // Российский экономический журнал. 2008. № 1–2. С. 70.

<sup>2</sup> См.: Сухотин Ю.В. Социально-экономические системы и модели развития цивилизации. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. С. 44; Токсанбаева М.С. Социальные интересы работников и использование трудового потенциала. М.: Наука, 2006. С. 42–43.

<sup>3</sup> См.: Мюллер-Армак А. Принципы социального рыночного хозяйства. В кн.: Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России / Под ред. Р.М. Нуреева. М.: ТЕИС, 2007. С. 55, 58.



Л. Эрхард подчеркивал, что для социального рыночного хозяйства важны не только экономические механизмы, но и духовные, нравственные представления людей. В этих представлениях главную роль играет осознание того, что порядок без свободы порождает принуждение, а свобода без порядка — вражду и хаос<sup>1</sup>. Данный принцип должен быть основополагающим для экономической и социальной политики.

Следует обратить внимание на то, что теория социального рыночного хозяйства не предлагает какой-то особой экономической или социальной политики. Она обосновывает необходимость выработки такого политического решения, которое приводит к сотрудничеству, а не к конфронтации в обществе и которое сочетает свободу и порядок. Она позволяет каждой стране развиваться в соответствии со своими национальными и историческими особенностями, не навязывает стандарты и готовые решения.

В перспективе не исключена и четвертая модель — социогуманитарное государство. В нем главным богатством станут способности человека, экономика будет подчинена интересам гармоничного развития человека. Социогуманитарным критерием успешного развития экономики станет рост человеческого капитала. Нужно признать, что эта модель при всей ее гуманистической привлекательности еще далека от той степени проработанности, которая сделала бы ее практически реализуемой. Отсюда можно сделать вывод о том, что данная модель либо представляет собой лишь абстрактные принципы, которые могут претерпеть существенные изменения в ходе их практического применения, либо останется на длительный период утопической.

### **2.3. СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ: ЦЕЛИ, ИСТОЧНИКИ, ПУТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

Экономика общественного сектора создает условия для реализации экономических, социальных, политических, духовных и нравственных функций человека как члена общества, фактора производства, его многогранных отношений с другими людьми, государственными и общественными структурами. Развитие общественного сектора показывает, для чего нужен экономический рост,

---

<sup>1</sup> См.: Эрхард Л. Мышление порядка в рыночной экономике. В кн.: Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России / Под ред. Р.М. Нуреева. М.: ТЕИС, 2007. С. 42, 47.

кие плоды он приносит, как они распределяются и в какой мере удовлетворяются потребности людей.

**Потребности** человека многогранны. Они включают материальные, социальные, духовные, политические, нравственные, религиозные, потребности в свободном времени. Их рост обусловлен ростом экономики, ростом ВВП, валовой добавленной стоимости, производительности труда и доходов на душу населения. Гармония удовлетворения этих потребностей человека в конечном счете является высшей целью развития экономики общественного сектора.

По мнению Р. Лэйарда, настроение граждан США улучшается с ростом доходов до 20 тыс. долл. в месяц, а затем более важными становятся физическое и душевное здоровье, сбалансированность работы и семейной жизни<sup>1</sup>. В других странах уровень доходов, после достижения которого здоровье и обстановка в семье становятся важнее, будет иным, но общая тенденция сохранится: с ростом доходов возрастает роль нематериальных потребностей.

Рассматривая тенденции развития экономики общественного сектора, нельзя не отметить, что на определенных этапах возникает необходимость приведения социальных расходов государства в соответствие с его доходами. Появляется проблема избыточности социальных расходов государства, которая тормозит экономический рост. На этих этапах часть социальных функций государства делегируется индивиду, частному сектору и общественным организациям. Происходит корректировка доходов и расходов бюджета.

На протяжении последних 20 лет практически во всех западных странах реализуются реформы общественного сектора. Первоначально направленные в основном на решение хотя и острейшей, но конкретной проблемы бюджетного дефицита, оздоровления государственных финансов, в дальнейшем они приобретают значительно более широкий контекст. Главными целями реформирования государства становятся: во-первых, уменьшение барьеров для действия рыночных сил, конкуренции, стимулирующих такие ключевые факторы конкурентоспособности стран в глобальной экономике, как приток нововведений, структурный динамизм, повышение эффективности производства; и во-вторых, создание компактного и эффективного государства, повышение его качества во всех основных функциях — регулирования экономики, финан-

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости. 2008. 11 янв.

сирования социальных и экономических программ, прямой хозяйственной деятельности, поддержания в обществе нормального социального климата и т.д.

Экономические отношения государства, общества и человека реализуются через систему финансовых, бюджетно-налоговых и денежно-кредитных отношений, внебюджетные фонды (фонд развития, фонд национального благосостояния и т.д.), национальные программы. Субъекты, которые входят в общественный сектор, имеют юридический статус, собственность, платят налоги, обслуживаются банковско-кредитной системой и т.д.

Источником финансирования социальной политики государства являются доходы бюджета. Доходы бюджета формируются за счет налогов, таможенных пошлин, акцизов.

Возможности финансирования общественного сектора связаны с уровнем экономического развития страны (размером ВВП). В России при переходе к рыночной экономике (шоковая терапия) ВВП резко сократился, в результате чего были сокращены и социальные расходы государства.

В период перехода от командно-административной экономики к рыночной в России не была найдена форма разрешения противоречия между интересами человека, общества и государства, обострилась проблема социальной справедливости. В российском обществе произошел социальный раскол.

Сословное расслоение, существовавшее во времена командно-административной экономики, дополнилось дифференциацией, основанной на частной собственности и рыночных отношениях<sup>1</sup>. Перед началом финансового кризиса богатые составляли 1–2%, средний класс — 15–20%, промежуточный слой между средним классом и бедными — 60–65%, бедные — 15–20%, социальное дно — 5–7%<sup>2</sup>. От кризиса страдают в большей мере те, кто относится к среднему классу и промежуточному слою между средним классом и бедными. Они только-только обрели возможность увеличить доходы, улучшить свою жизнь, а кризис отбрасывает их вниз. Поляризация общества по уровню доходов в результате кризиса будет возрастать. Ожидается не только рост социального рас-

---

<sup>1</sup> См.: Шкаратан О.И., Ястребов Г.А. Российское неозападное общество // Социологические исследования. 2008. № 11. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Гонтмахер Е., Малеева Т. Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 69–69.

сплошная — воспроизводства бедности и богатства, но и маргинализация бедных, затруднение их пути в средний класс<sup>1</sup>.

Эта поляризация опасна для общества не только сама по себе. Люди, чьи доходы сокращаются, отчетливо осознают противоречие между своими интересами и интересами государства. Необходимо учитывать, что еще в благополучном 2006 г., по данным социологических обследований, 63,5% опрошенных отмечали, что государство отражает интересы богатых, 38,5% — интересы начальства, 15% — интересы крупного бизнеса; только 19,3% отметили, что оно отражает интересы всех граждан, 7% — интересы простых людей<sup>2</sup>. Кризис усиливает недоверие человека к государству.

В предкризисные годы рентабельность активов в отраслях, обеспечивающих развитие человеческого капитала, постепенно возрастала. В то же время она была ниже, чем в среднем по экономике, и значительно ниже, чем в добыче полезных ископаемых, производстве кокса и нефтепродуктов, металлургическом производстве, торговле и финансовой деятельности.

Дальнейшее социально-экономическое развитие России зависит от повышения уровня и качества жизни человека, от социальной справедливости, доступности для всех социальных и территориальных групп населения двух базовых вещей — минимального потребительского набора и механизмов реализации основных гражданских прав и свобод.

Актуальными проблемами являются также совершенствование межбюджетных отношений, финансирование науки, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства.

## **2.4. ИНДИКАТОРЫ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕКА В ЭКОНОМИКЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Изменение роли человека как субъекта, цели и средства развития экономики общественного сектора прослеживается с помощью показателей индекса развития человеческого потенциала, человеческого капитала на душу населения, уровня и качества жизни.

---

<sup>1</sup> См.: Барковский А.Н. Внешнеэкономическая стратегия России: сценарии до 2030 г. М.: ИЭ РАН, 2008. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Жуков В.И. Россия в глобализирующейся системе социальных координат: социологический анализ и прогноз // Социологические исследования. 2008. № 10. С. 31.

*Индекс развития человеческого потенциала* (ИРЧП) представляет собой среднеарифметическое трех индексов — ожидаемой средней продолжительности жизни, образования и ВВП на душу населения (в долл., по паритету покупательной способности):

$$I_{\text{рчп}} = \frac{I_{\text{ж}} + I_{\text{о}} + \text{ВВП} / \text{Н}}{3},$$

где  $I_{\text{ж}}$  — индекс ожидаемой средней продолжительности жизни;  $I_{\text{о}}$  — индекс образования; ВВП/Н — валовой внутренний продукт на душу населения.

По данным ООН, ИРЧП варьирует от 0,336 в Сьерра-Леоне до 0,968 в Норвегии и Исландии. В период перехода к рынку в России произошло снижение ИРЧП. Если в 1990 г. он достигал 0,815, то в 1995 г. снизился до 0,771 и Россия оказалась в числе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В последние годы ИРЧП растет, но еще не достиг уровня 1990 г. По уровню ИРЧП Россия сегодня находится на 67-м месте (ИРЧП = 0,802) и входит в группу стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала<sup>1</sup>.

*Человеческий капитал на душу населения* отражает инвестиции государства, предприятий и граждан в образование, здравоохранение и другие отрасли социальной сферы в расчете на душу населения. Чем выше уровень экономического развития страны, тем больше человеческий капитал и его удельный вес в структуре всего капитала.

Если в целом в мире человеческий капитал составляет 66% национального богатства, то в странах «семерки» и ЕС — 78%, в Китае — 77, в Индии — 58, а в странах ОПЕК — 47%. В странах СНГ и в России на человеческий капитал приходится 50% национального богатства. В России также высок удельный вес природного капитала — 40%, а воспроизводимый капитал составляет 10%.

В ходе рыночной трансформации в нашей стране долгое время политика уходила от учета индикаторов развития человека. Ученые и политики научились ссылаться на показатели индекса развития человеческого потенциала, но оставляли в стороне вопрос о путях улучшения этих показателей.

Многие показатели жизненного уровня устанавливаются в государственной практике на таком уровне, который не ориентирует

<sup>1</sup> См.: Доклад о развитии человека 2007/2008. М.: Весь мир. 2007. С. 229–237.

ни реальную оценку ситуации в обществе. Официальный прожиточный минимум не может рассматриваться в качестве инструмента социальных гарантий. Задачи повышения жизненного уровня оторваны от задач повышения качества жизни. В широком смысле качество жизни охватывает все сферы жизнедеятельности человека — трудовую деятельность, удовлетворение материальных и духовных потребностей, репродуктивное поведение, общественно-политическую жизнь и т.д. При таком подходе уровень жизни представляет собой лишь один из элементов качества жизни. Если же рассматривать качество жизни в узком смысле, то понятия «уровень жизни» и «качество жизни» не пересекаются. Уровень жизни характеризует развитие и степень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей людей. Иными словами, это структура потребностей и их обеспечение соответствующими товарами и услугами. Уровень жизни человека непосредственно определяется доходами домохозяйства, уровнем цен и инфляции. Качество жизни включает социальные результаты экономического и политического развития: среднюю продолжительность жизни, уровень заболеваемости, условия и охрану труда, экологию, развитие образования и здравоохранения, доступность информации, обеспечение жильем, соблюдение прав человека и т.д.

В современной российской экономике важное значение имеют социальная защищенность населения, безопасность, свобода выбора человека, развитие многообразных культурных, национальных и религиозных отношений. В частности, следует обратить внимание на то, что для России характерна несбалансированность значений компонентов ИРЧП. В группе субъектов РФ с высоким значением ИРЧП она менее заметна, но почти половина регионов (в основном центр и юг Европейской России) имеют худшие показатели индекса ВВП на душу населения по сравнению с индексами образования и ожидаемой средней продолжительности жизни. В ведущих экспортно-сырьевых регионах противоположное соотношение. В регионах с низким значением ИРЧП наблюдается разброс всех трех индексов. При этом необходимо учитывать покупательную способность (ПС) денежных доходов по различным социальным группам населения, уровень инфляции для малообеспеченных слоев населения. Известно, например, что покупательная способность бедных и малообеспеченных слоев населения растет медленнее, чем в среднем для всего населения. Дифференциация доходов населения в 2000-х гг. усилилась. Политика государства должна быть ориентирована в

конечном счете на достижение высоких показателей качества жизни всех групп населения.

В программе развития России до 2020 г. предполагается, что Россия войдет в число стран-лидеров по ключевым показателям качества жизни. По мере роста валового внутреннего продукта будут расти инвестиции государства в человеческий капитал, их доля в ВВП (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Расходы на образование, здравоохранение и науку до 2020 г. (% к ВВП)**

	2007 г.	2008 — 2010 гг.	2011 — 2015 гг.	2016 — 2020 гг.
<b>Расходы на образование – всего</b>	<b>4,8</b>	<b>5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,7</b>
В том числе расходы бюджетной системы	4,1	4,3	5	5,3
<b>Расходы на здравоохранение – всего</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>
В том числе расходы бюджетной системы	3,5	3,8	4,5	5
<b>Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу – всего</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>
В том числе расходы бюджетной системы	0,8	0,7	0,9	1,2

*Источник:* Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Приложение № 1.

Выполнение социальной программы государства тесно связано с переходом к инновационной экономике и повышением общественной производительности труда. Однако, учитывая, что общей основой производства частных и общественных благ является рынок, функции государства в производстве общественных благ тесно связаны с производством частных благ. По мере развития рыночной экономики развиваются отношения государственно-частного партнерства в производстве общественных и частных благ. Оно необходимо, поскольку возникают «провалы» не только рынка, но и государства.

## **ВЫВОДЫ**

1. Диалектика развития человека является исходной клеточкой (ядром) экономики общественного сектора. Человек выступает как субъект экономики и субъект общества, как диалектическое единство эгоистических и альтруистических черт.

2. В общественный сектор включаются не только сектор государственного управления и сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства, но и система социально-экономических отношений, определяющая место и роль человека в экономике и обществе.
3. Развитие экономики общественного сектора связано с эволюцией традиционных и современных функций государства. В постиндустриальном обществе человек как носитель человеческого капитала, институтов, культурных традиций и т.п. становится основным фактором производства. Государство обеспечивает возросшие потребности бизнеса в знаниях, образовании и повышении квалификации работников, развитии науки и т.д. с помощью общественного сектора.
4. Индикаторами развития экономики общественного сектора являются индекс развития человеческого потенциала, человеческий капитал на душу населения, показатели уровня и качества жизни.
5. Основные проблемы, которые призван решать общественный сектор в современной России, — перераспределение доходов населения, снижение инфляции, сокращение бедности, преодоление региональных социальных различий. Выполнение социальной программы государства тесно связано с переходом к инновационной экономике и повышением общественной производительности труда.

## **ТЕРМИНЫ**

Человек как исходная клеточка (ядро) экономики общественного сектора

Человеческий капитал индивида

Человеческий капитал общества

Общество

Институты общества

Организации общества

Инфраструктура общества

Индекс развития человеческого потенциала

Человеческий капитал на душу населения

Уровень жизни

Качество жизни



## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Как влияют эгоистические и альтруистические черты человека на развитие экономики общественного сектора?
2. Каковы варианты развития экономики общественного сектора в соответствии с основными моделями государства?
3. Что является высшей целью развития экономики общественного сектора?
4. Почему осуществляются реформы экономики общественного сектора, связанные с сокращением социальных расходов государства?
5. С помощью каких показателей можно судить о направленности экономики общественного сектора на удовлетворение потребностей человека?

## ГЛАВА 3. ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Мировой опыт показывает, что успешное социально-экономическое развитие общества во многом зависит от организации институтов государственного управления, от разграничения полномочий между отдельными ветвями власти, от эффективности исполнительной власти, характера взаимодействия органов центральной власти с местными органами управления и др. Как писал П.А. Столыпин, «никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы, не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти»<sup>1</sup>.

В свою очередь, эффективность государственного управления во многом зависит от таких понятий, как политическая стабильность, степень бюрократизации государственной власти, способность государства контролировать коррупцию, качество предоставления государственных услуг населению, приоритет закона при принятии административных решений и др.

**Историческая справка.** Государственное управление напрямую влияло на социально-экономическое развитие различных стран в разные исторические эпохи.

Древние греки были одними из первых, кто институционализировал вопросы государственного управления в форме принципов и правил приема на государственную службу.

Государственное управление в Средние века не было стройной системой из-за размытых границ между государственным и негосударственным секторами экономики.

Лишь по мере разграничения этих секторов в начале XIX в. управлению государством стали уделять пристальное внимание политики и экономисты.

Именно в этот период во Франции была предпринята попытка построить эффективную систему государственного управления.

Постепенно начался пересмотр сформулированных Адамом Смитом утверждений о самодостаточности «невидимой руки» рынка в управлении экономическими процессами.

Современные взгляды на роль управления в XX в. заложил Дж.М. Кейнс. Он убедительно доказал, что рациональная система

---

<sup>1</sup> Столыпин П.А. Жизнь за Отечество: Жизнеописание (1862–1911). Саратов, 2002. С. 231.

управления не только не сдерживает развитие рыночной экономики, но и способствует ее динамичному и устойчивому развитию.

Именно эта идеология лежит в основе управленческой деятельности большинства современных органов государственного управления.

В промышленно развитых странах, несмотря на различия в государственном устройстве, функции государственного управления экономическими процессами возложены на исполнительную власть, которую представляют, как правило, министерства, комитеты, агентства, службы, департаменты или аналогичные им организации.

Опыт многих стран мира показывает, что наиболее оптимальное количество министерств или аналогичных им структур исполнительной власти составляет примерно 12–15.

**Обязательными являются министерства финансов, иностранных дел, обороны, внутренних дел, здравоохранения, социальной защиты, а остальные создаются в зависимости от специфики страны, национальных традиций и тенденций в развитии глобальной экономики.**

Специалисты Всемирного банка регулярно проводят анализ качества и эффективности государственного управления в различных странах мира.

**Справочно:** рейтинг государственного управления базируется на данных научных центров, неправительственных организаций (*World Economic Forum, Business Environment Risk Intelligence, Economic Intelligence Unit*), социологических служб, международных финансовых институтов, консалтинговых компаний и др.

Рейтинги стран определялись по 6 категориям государственного управления:

- политическая стабильность и отсутствие выступлений против власти;
- соблюдение прав граждан и их возможность влиять на чиновников;
- эффективность деятельности правительства;
- качество регулирования экономических процессов;
- главенство закона в принятии решений;
- способность правительства сдерживать коррупцию.

Балл каждой страны относителен. Если качество государственного регулирования в стране оценивается в 60%, это означает, что в 60% стран оно хуже, а в 40% — лучше.

В частности, в 2006 г. исследованиями Всемирного банка было охвачено 213 стран мира. Основной вывод экспертов говорит о том,

что за последнее десятилетие качество государственного управления в мире принципиально не улучшилось.

Вместе с тем отдельные страны достигли существенного прогресса в этой сфере. В результате наиболее высокого уровня государственного управления достигли Исландия, Финляндия, Новая Зеландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург, где эффективность государственного управления составила 90%.

Примером разумной, весьма эффективной и почти идеальной организации системы государственного управления может служить Швейцария.

**Справочно:** согласно Конституции страны коллективным главой государства и высшим органом исполнительной власти является Федеральный совет, состоящий из семи федеральных советников, избираемых парламентом страны на четыре года. Каждый советник является начальником одного федерального департамента (министерства).

Таким образом, в Швейцарии структура исполнительной власти фактически состоит из следующих семи департаментов (министерств):

- иностранных дел;
- внутренних дел;
- полиции и юстиции;
- экономики;
- финансов;
- военный;
- транспорта, связи и энергетики.

Согласно Конституции страны все федеральные советники равны в правах и принимают решения строго на коллегиальной основе.

Президент Швейцарской Конфедерации избирается парламентом из членов Федерального совета на один год по системе ротации. Президент председательствует на заседаниях совета и выполняет в основном представительские функции.

Уникальность и эффективность государственного управления в Швейцарии заключаются в ее развитой системе местного самоуправления. Исторически сложился принцип своеобразной швейцарской политической культуры в форме прямой демократии.

Согласно Конституции Швейцарская Конфедерация состоит из 26 кантонов. Большинство вопросов социально-экономической жизни кантонов страны решается на региональном уровне самими гражданами путем референдумов.

Эта система позволяет каждому гражданину непосредственно включиться в решение государственных проблем на кантональном и федеративном уровнях.

Для проведения народного референдума необходимо собрать не менее 50 тыс. подписей для вынесения решения по разрабатываемому

законопроекту и 100 тыс.— для внесения изменений в действующие правовые нормы. При проведении всенародных референдумов необходимо обеспечение большинства не только населения, но и кантонов.

Рациональная и эффективная структура государственного управления — один из основных факторов, который позволяет Швейцарии занимать одно из первых мест в мире качеству и эффективности государственного управления и по индексу качества развития институтов.

**Современная Россия** унаследовала от Советского Союза громоздкую, достаточно сложную структуру государственного управления. В бывшем Советском Союзе в середине 1980-х гг. насчитывалось 143 министерства и ведомства, в которых работало 1347,7 тыс. сотрудников аппаратов органов управления. В России в тот период функционировало 54 министерства и ведомства (табл. 3.1).

В 1991 г. после распада СССР в России число министерств и ведомств сократилось почти на треть.

В период экономических реформ 1990-х гг. делалось несколько попыток реформирования системы исполнительной власти.

В частности, в августе 1996 г. в связи с формированием нового правительства была проведена очередная реорганизация органов исполнительной власти. Было объявлено, что повышается роль министерств, на которые были возложены функции по координации деятельности других федеральных органов исполнительной власти. Количество министерств сохранилось (24), однако название и задачи некоторых министерств изменились.

Таблица 3.1

**Общее количество министерств и ведомств до распада СССР**

<i>Годы</i>	<i>Общее количество органов исполнительной власти</i>	<i>В том числе министерства</i>	<i>Прочие органы исполнительной власти</i>
Российская империя, 1917	12	11	1
СССР, 1936	22	17	5
1965	83	47	36
1966	74	48	26
1974	76	60	16
1977	84	63	21
1989	143	-	-

Кроме министерств в составе органов исполнительной власти России в конце 1996 г. насчитывалось 18 государственных комитетов, 17 федеральных служб, 5 федеральных агентств, 3 федеральные комиссии и 1 управление.

В апреле 1997 г. в связи с очередной реорганизацией правительства количество министерств было сокращено до 22, однако общее число иных федеральных органов исполнительной власти осталось тем же.

17 декабря 1997 г. был принят Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который заложил юридическую основу в порядок формирования и деятельность Правительства России.

В ходе реорганизации правительства в конце 1998 — начале 2000 г. были восстановлены отдельные министерства, другие изменили свои названия.

В структуре исполнительной власти, утвержденной после назначения Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова в мае 2000 г. и небольших реорганизаций в 2001—2004 гг., насчитывалось 60 органов исполнительной власти (табл. 3.2).

В сентябре 2004 г. накануне административной реформы в структуре исполнительной власти насчитывалось 60 различных органов, в том числе 25 федеральных министерств, 7 государственных комитетов, 11 федеральных служб, 7 российских агентств, 2 федеральные комиссии, 2 федеральных надзора, 6 иных федеральных органов исполнительной власти.

Накануне проведения административной реформы, по оценкам специалистов Всемирного банка, **показатель качества и эффективности государственного управления в России** был почти в 2 раза ниже, чем в таких странах, как Исландия, Финляндия, Новая Зеландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург. По отдельным критериям, определяющим качество управления, разница с ведущими промышленно развитыми странами была еще больше (табл. 3.3).

Необходимость проведения административной реформы в России в начале третьего тысячелетия была обусловлена нарастающим разрывом между потребностями современного российского общества и существовавшим уровнем эффективности функционирования системы исполнительной власти в стране.

## Общее количество министерств и ведомств в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации до и после административной реформы 2004 г.

<i>Годы</i>	<i>Всего органов исполнительной власти</i>	<i>В том числе министерств</i>	<i>Прочие органы исполнительной власти</i>
1991	32	18	14
1992	69	22	47
1993	85	—	—
1994	73	—	—
1995	78	—	—
1996	66	24	42
1997, март	66	21	45
1998, август	61	22	39
1999	67	26	41
2000	58	24	34
2001	57	23	34
2002	57	23	34
2002	57	23	34
2003	57	23	34
2004, март	60	25	35

Под административными реформами понимается обычно изменение системы государственного управления по трем основным параметрам:

- перестройка системы политических институтов и государственных учреждений;
- реорганизация государственной службы, аппарата управления;
- изменение характера отношения административной системы к обществу вообще и различным его социальным группам в частности.

Кроме того, под административной реформой следует понимать постановку задачи повышения эффективности государственного аппарата и модернизации институтов исполнительной власти в целях создания современной дееспособной системы государственного управления.

Среди наиболее острых проблем государственного управления перед началом административной реформы в первую очередь можно было выделить следующие:

## Оценка эффективности государственного управления в России в 1996–2004 гг.\*

Годы	Политическая стабильность и отсутствие выступлений против власти	Эффективность деятельности правительства	Качество регулирования социально-экономических процессов	Соблюдение прав граждан и их возможность влиять на деятельность чиновников	Главенство закона в принятии решений	Способность правительства сдерживать коррупцию
1996	17,1	31,3	31,5	39,8	19,9	26,7
1998	23,6	23,5	31,5	41,4	22,7	25,7
2000	25,5	29,0	35,3	35,1	18,7	19,7
2002	29,2	41,3	43,4	36,4	21,4	18,9
2004	21,8	48,1	30,5	25,7	29,5	29,1

\* Данные приведены в %, показатели относительны. Например, если показатель составляет 30%, то это означает, что в 30% стран данный показатель ниже, чем в России, а в 70% государств этот показатель выше.

Источник: Ведомости. 2005. 12 мая.

- избыточное количество административных функций, все в большей степени подменяющих создаваемые и активно развивающиеся способы рыночного регулирования экономических процессов, а также системы саморегулирования таких процессов;
- чрезмерное пересечение полномочий федеральных органов исполнительной власти и исполнительной власти субъектов Российской Федерации по одним и тем же предметам ведения;
- недостаточность государственных функций в тех сферах общественной жизни, где существует конституционная ответственность исполнительной власти, а логика современного развития страны не предполагает возникновения механизмов саморегулирования;
- дублирование функций органами исполнительной власти одного уровня;
- сочетание в одном федеральном органе исполнительной власти разных видов функций, противоречащее логике экономического и социального развития и приводящее зачастую к узковедомственным решениям.

Как показывает мировой опыт, министерства создаются по функциональному предназначению. В России же до начала адми-



нистративной реформы даже по названиям министерств было видно их искусственное разделение.

В целях устранения вышеупомянутых проблем функционирования исполнительной власти в Российской Федерации в качестве *приоритетов административной реформы* было определено решение следующих задач:

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральной исполнительной властью и исполнительной властью субъектов Российской Федерации. Применение, где это возможно и целесообразно, механизма взаимного делегирования полномочий;
- отказ от некоторых функций государственного регулирования в определенных сферах экономической и общественной жизни (полное дерегулирование);
- передача части функций государственного регулирования саморегулируемым организациям в соответствующих профессиональных областях (частичное дерегулирование);
- определение и законодательное закрепление за исполнительной властью ныне отсутствующих функций и полномочий, необходимых для обеспечения конституционных прав и свобод граждан;
- ликвидация дублирования функций и полномочий, закрепленных за федеральными органами исполнительной власти;
- разделение правоустанавливающих и правоприменительных функций в системе федеральных органов исполнительной власти;
- дальнейшее совершенствование системы государственной службы в увязке с новыми принципами построения и функционирования исполнительной власти.

Правовой основой административной реформы в России стал Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В Указе была определена новая структура федеральных органов исполнительной власти с полномочиями и регламентом работы (порядком принятия решений) каждого из этих органов, а также Федерального правительства в целом.

Согласно Указу было создано 14 министерств, в подчинении которых находилось 45 федеральных агентств, служб и надзоров и 2 федеральные службы, непосредственно подчиненные правитель-

ству. Таким образом, общее число федеральных органов исполнительной власти вновь увеличилось до 71.

Данная структура органов исполнительной власти была образована исходя из следующих принципов:

- министерства являются правоустанавливающими органами;
- агентства являются правоприменительными органами и оказывают государственные услуги;
- службы и надзоры — контролирурующие органы.

Субъектам Российской Федерации было предложено провести соответствующие преобразования на основе таких же принципов.

Одной из целей реформы ставилось сокращение центрального аппарата управления. В частности, количество заместителей Председателя Правительства сократилось до одного, количество заместителей министров было ограничено до двух.

После вступления в должность Президента Российской Федерации и назначения нового Правительства РФ произошла определенная корректировка структуры органов исполнительной власти согласно Указу Президента Российской Федерации № 649 от 20 мая 2004 г. В частности, число министерств было увеличено до 15, а общее количество федеральных органов исполнительной власти — до 76.

После трагических событий в Беслане в октябре 2004 г. было создано Министерство региональной политики. Таким образом, общее количество министерств возросло до 16, общее количество федеральных органов исполнительной власти — до 77.

В период до сентября 2007 г. в структуре федеральных органов исполнительной власти произошли определенные изменения, в основном за счет создания новых федеральных агентств. После смены Правительства М.Е. Фрадкова 24 сентября 2007 г. вышел Указ Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в котором были перераспределены полномочия отдельных министерств и ведомств, создан новый орган — Госкомитет Российской Федерации по делам молодежи, общее число заместителей Председателя Правительства РФ увеличилось до пяти, а в 2009 г. — до восьми.

Анализируя результаты последней административной реформы в России 2004 г., можно отметить, что в очередной раз при ее подготовке и проведении были нарушены основные принципы управления.

При проведении реформы сохранялась порочная практика создания какого-либо ведомства или иной управленческой структуры не по функциональному предназначению, а под конкретного человека.

Созданные суперминистерства, такие как Министерство промышленности и энергетики, Министерство финансов и Министерство экономического развития и торговли, априори не могли эффективно управляться.

Кроме того, по законам менеджмента масштабы любой системы имеют свои естественные ограничения, за пределами которых профессиональное управление ею становится невозможным. Попытки организации единого управления многофункциональными системами не только неэффективны, но и заведомо обречены на провал.

В результате вместо сокращения структур исполнительной власти и, соответственно, численности работников аппарата управления произошло их существенное увеличение. В частности, согласно официальной статистике за период с 2004 по 2008 г. общее количество министерств, ведомств в федеральных органах управления Российской Федерации увеличилось с 60 до 87, а численность работников органов государственной власти и местного самоуправления увеличилась с 1319 тыс. до 1577 тыс. человек (табл. 3.4).

Специалисты Всемирного банка также считают, что проведенная реформа не оказала существенного влияния на повышение эффективности государственного управления. По их оценкам, показатель качества и эффективности государственного управления в России в 2006 г. составил 43,6%, что было значительно ниже аналогичного показателя ведущих европейских государств. При этом в период проведения административной реформы по основным критериям, на базе которых рассчитывается указанный показатель, произошло больше негативных, чем позитивных, изменений.

В частности, снижение показателей отмечено по таким критериям, как эффективность деятельности правительства (компетентность бюрократии и качество государственных услуг), качество регулирования социально-экономических процессов, соблюдение прав граждан и их возможность влиять на деятельность чиновников, главенство закона в принятии решений, способность правительства сдерживать коррупцию.

Общее количество министерств и ведомств в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации после административной реформы 2004 г.

Годы	Всего органов исполнительной власти	В том числе министерств	Прочие органы исполнительной власти
2004, март	60	25	35
2004, декабрь	76	14	62
2005	79	15	64
2006	82	16	67
2007, август	85	16	69
2008, сентябрь	87	16	71

Единственными критериями, по которым сохранилась положительная динамика, были уровень политической стабильности и отсутствие выступлений против власти.

В очередном исследовании Всемирного банка, которое было опубликовано в 2008 г., сохранились те же тенденции. В частности, показатель «политическая стабильность» возрос на 5 пунктов; эффективность работы исполнительных органов власти – на 14 пунктов; качество нормативно-правового регулирования – на 6 пунктов.

При этом **отмечалось снижение показателей по таким направлениям**, как: соблюдение прав граждан и их возможность влиять на чиновников (на 15 пунктов рейтинга); главенство закона в принятии решений (на 8 пунктов); способность правительства противодействовать коррупции (на 7 пунктов).

Проведенное обобщение практики, накопленной в развитых иностранных государствах, свидетельствует о том, что процесс совершенствования исполнительной власти должен носить продолжительный и постоянный характер, что предопределяется непрерывным развитием общественных отношений. Очевидно, что такая практика вполне могла быть применима и к административной реформе в Российской Федерации.

Очередное изменение структуры органов исполнительной власти в России произошло 12 мая 2008 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (№ 724 и № 863 в редакции от 30 мая 2008 г.).

**Структура федеральных органов исполнительной власти** включает:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам, в том числе:

***Министерство внутренних дел Российской Федерации:***

- Федеральная миграционная служба;

***Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;***

***Министерство иностранных дел Российской Федерации:***

- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств;

***Министерство обороны Российской Федерации:***

- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;
- Федеральная служба по оборонному заказу;
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю;
- Федеральное агентство специального строительства;

***Министерство юстиции Российской Федерации:***

- Федеральная служба исполнения наказаний;
- Федеральная служба судебных приставов;
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба);
- Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба);
- Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба);
- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство);
- Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, феде-

тельные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

***Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации:***

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;
- Федеральная служба по труду и занятости;
- Федеральное медико-биологическое агентство;

***Министерство культуры Российской Федерации:***

- Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия;
- Федеральное архивное агентство;

***Министерство образования и науки Российской Федерации:***

- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;
- Федеральное агентство по науке и инновациям;
- Федеральное агентство по образованию;

***Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:***

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство по недропользованию;

***Министерство промышленности и торговли Российской Федерации:***

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

***Министерство регионального развития Российской Федерации;***

***Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:***

- Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций;
- Федеральное агентство по информационным технологиям;

- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;
- Федеральное агентство связи;

***Министерство сельского хозяйства Российской Федерации:***

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;

***Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации:***

- Федеральное агентство по делам молодежи;
- Федеральное агентство по туризму;
- Федеральное агентство по физической культуре и спорту;

***Министерство транспорта Российской Федерации:***

- Федеральная аэронавигационная служба;
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
- Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Федеральное дорожное агентство;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Федеральное агентство морского и речного транспорта;

***Министерство финансов Российской Федерации:***

- Федеральная налоговая служба;
- Федеральная служба страхового надзора;
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- Федеральное казначейство (федеральная служба);

***Министерство экономического развития Российской Федерации:***

- Федеральная служба государственной статистики;
- Федеральная регистрационная служба;
- Федеральное агентство геодезии и картографии;
- Федеральное агентство по государственным резервам;
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
- Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами;

***Министерство энергетики Российской Федерации:***

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации;

- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральная служба по тарифам;

- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Федеральная служба по финансовым рынкам;
- Федеральное космическое агентство;
- Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации;
- Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств;
- Федеральное агентство по рыболовству.

Структура органов исполнительной власти не претерпела принципиальных изменений, общее число органов исполнительной власти составило 84, из них министерств — 18, федеральных агентств и служб — 66. Количество заместителей Председателя Правительства увеличилось до семи, а в октябре 2008 г. — до восьми.

Совершенствование структуры исполнительной власти должно базироваться на принципе *«публичного управления»*, одним из ключевых элементов которого должна стать передача большого объема деятельности по предоставлению определенного рода государственных услуг от непосредственно Правительства РФ к независимым специализированным агентствам следующего звена управления.

Важным элементом системы публичного управления должно стать *электронное правительство*, которое в современных условиях становится неотъемлемой частью информационного общества.

Внедрение технологий электронного правительства позволит:

- повысить прозрачность подготовки и принятия решений, законодательных актов;
- сократить бюрократический аппарат и, соответственно, затраты на его содержание;
- значительно упростить все необходимые государственные процедуры для граждан и бизнеса при предоставлении государственных услуг;
- повысить уровень эффективности государственного управления и, соответственно, международный имидж государства.

Кроме того, внедрение электронного правительства может внести определенный вклад в увеличение темпов роста экономики. По оценкам специалистов, повышение эффективности государственного управления может дать до 2% темпов прироста ВВП.

Среди основных направлений функционирования электронного правительства можно выделить следующие:

- «Правительство — гражданам»;
- «Правительство — бизнесу»;



- «Правительство — чиновникам»;
- «Правительство — Правительству».

Выстроив систему обратной связи с основными потребителями государственных услуг и переведя часть функций в сферу виртуальных коммуникаций, Правительство РФ сможет значительно повысить эффективность своей деятельности.

Для обеспечения прав потребителей государственных услуг должен быть разработан и принят специальный закон (условное название «Хартия гражданина»), основные положения которого ставили бы чиновника в зависимость от качества его работы; и соответственно, граждане перестали бы быть заложниками чиновничьего произвола.

В структурах государственной власти должна концентрироваться интеллектуальная элита нации, способная разработать и последовательно реализовывать концепцию и стратегию развития страны на длительную перспективу, придать экономике динамичный и устойчивый характер.

Хотелось бы обратить внимание на еще одно из высказываний П.А. Столыпина, которое по прошествии многих десятилетий не утратило своей актуальности: «В тех странах, где еще не выработано определенных правовых норм, центр тяжести, центр власти лежит не в установлениях, а в людях»<sup>1</sup>.

Никакая модернизация и никакое реформирование, в том числе и исполнительной власти, невозможны без эффективного лидерства, в том числе в высшем и среднем звеньях государственного управления. Лидеры, находящиеся в центре системы выработки и принятия решений, обязаны обеспечить основу для подготовки четко сформулированных национальных интересов как во внутренней, так и во внешней политике. Они должны обладать умением мыслить стратегически, четко определять основные проблемы и предлагать оптимальные пути их решения, лично влиять на ход событий, сосредоточив усилия на выполнении заданной функции.

Необходимо обеспечить возможности для независимого лидерства в экономической и политической сфере, которое в конечном счете способно подчинить власть чиновников эффективному контролю.

Решить эту задачу может нацеленная на перспективу программа подготовки лидеров на всех уровнях государственной службы.

---

<sup>1</sup> Столыпин П.А. Указ. соч. С. 231.

Кроме лидерства важный аспект государственного управления — создание эффективно работающей команды (коллектива). Необходимо обратить особое внимание на методы, обеспечивающие сознательное и активное участие чиновника в реализации поставленных целей.

Опыт показывает, что государственный служащий добивается более высоких результатов при наличии веры в руководство и правильно выстроенной системы приоритетов в работе, признания заслуг и вознаграждения за успехи в работе (не обязательно в денежной форме). Чиновники высоко ценят доверие руководства, возможность пройти переподготовку, получить новые навыки или повысить квалификацию.

Необходимость усиления государственного регулирования и управления экономическими процессами практически во всех сферах экономики стала очевидной после мирового финансового кризиса, который в очередной раз потряс глобальную экономику в 2008 г.

В этой связи на первый план выходит не поиск универсальных моделей развития, а создание экономической системы, способной к гибкому реагированию на новые вызовы современности.

Необходимо выстроить достаточно стройную, гармоничную систему регулирования и управления социально-экономическими процессами, когда на микроэкономическом уровне устойчивость будут обеспечивать **саморегулируемые организации (СРО)** и на макроэкономическом уровне — **функциональные экономические системы (ФЭС)**.

Превосходство саморегулирующейся модели экономического развития заключается в том, что в таком хозяйстве благодаря наличию ФЭС и СРО осуществляется мониторинг и контроль заданных макроэкономических параметров и ситуации на отдельных товарных и финансовых рынках. В случае необходимости осуществляется их корректировка.

В конечном итоге это приводит к оптимальному соотношению темпов экономического роста и уровня инфляции, инвестиций и накоплений в ВВП, доходов и расходов государственного бюджета, уровня безработицы и социальной защиты населения, спроса и предложения товаров и услуг, динамики роста экономики и степени защиты окружающей среды. Таким образом, обеспечиваются динамизм и устойчивость всей экономической системы.

В саморегулирующейся экономической системе постепенно изменяются и принципы управления. Иерархический принцип

дополняется принципом сетевого управления, что в перспективе может привести к изменению сложившейся структуры государственного управления.

Несмотря на мировой финансово-экономический кризис, политическая стабильность в России, преемственность социально-экономического курса, экономический рост и наличие финансовых ресурсов очередной раз дают шанс стране провести реальные экономические преобразования, заложить фундамент возрождения и процветания России в третьем тысячелетии.

В заключение приведем слова выдающегося русского ученого Юрия Крижанича, сказанные более 300 лет назад, которые не утратили свою актуальность и вполне могут быть обращены к нынешним руководителям страны: «Править так, чтобы это было во благо тем, кем правят; осуществлять всякие преобразования так, чтобы жизнь становилась “непрерывно счастливее”, а народ богаче; искать свой путь и верить в счастливую звезду России, которую Господь не оставит без своих милостей»<sup>1</sup>.

## **ВЫВОДЫ**

1. Для эффективного функционирования государства необходимо четкое разграничение полномочий всех ветвей власти, а также современная отлаженная машина исполнительной власти, способная управлять экономикой в масштабах всей страны. Современная структура исполнительной власти должна быть компактной, сугубо функциональной, относительно стабильной и построенной таким образом, чтобы не зависеть от изменения в расстановке политических сил и политических катаклизмов.
2. В основе деятельности всех органов государственного управления должна лежать концепция «интегрированного государственного управления», суть которой — рассмотрение потребностей граждан как отправной точки всех последующих действий всех ветвей исполнительной власти.
3. Эффективность государственного управления во многом зависит от профессионализма, гибкости и ответственности государственных служащих и системы их подготовки. При этом необходимо разработать «систему оценки компетентности», при помощи которой можно определять качества, необходимые высшим государственным служащим. Применение такой сис-

---

<sup>1</sup> Крижанич Ю. Политика. М.: Новый свет, 1997.

темы дает объективные основания для развития человеческих ресурсов, найма, продвижения, поощрения чиновников.

4. Саморегулируемые организации и функциональные экономические системы призваны повышать адаптивную эффективность экономики, ее способность к обучению, поощрению инноваций, противодействию рискам и возможность переносить различные эксперименты, в частности реструктуризацию и модернизацию.
5. Одним из важнейших понятий экономической теории и необходимым инструментом макроэкономического регулирования и управления является экономическая политика государства, которая должна реализовываться через разработанную и официально утвержденную Правительством концепцию и стратегию социально-экономического развития. Совершенно очевидно, что для успешного проведения экономической политики государству также необходима «приборная панель», которая бы давала правильные ориентиры выбранному социально-экономическому курсу. Поэтому автор предлагает разработать систему показателей для управления экономическими процессами, которую можно было бы назвать **системой сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития**. Указанная система могла бы объединить три группы показателей — макроэкономические, социальные и экологические.
6. В условиях возрастания роли экономической теории в познании закономерностей и тенденций развития мировой экономики теория саморегуляции может оказать содействие в разработке долгосрочной, научно обоснованной экономической стратегии российского государства. Модель саморегуляции рыночной экономики, основанная на системе сбалансированных социально-экономических показателей устойчивого развития может быть достаточно универсальной и использоваться как на страновом уровне, так и на региональном и муниципальном уровнях.

## ТЕРМИНЫ

Административная реформа

Электронное правительство

Прямая демократия

Органы исполнительной власти

Саморегулирующаяся экономическая система

Функциональные экономические системы

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Что понимается под институтами государственного управления?
2. Что такое административная реформа?
3. Назовите основные органы исполнительной власти Российской Федерации и их функции.
4. Каковы основные критерии эффективности государственного управления?
5. Что такое принцип прямой демократии?
6. В чем преимущества саморегулирующейся экономической системы?

# ГЛАВА 4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

---

---

## 4.1. НЕОБХОДИМОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Коллективный характер потребления общественных благ ведет к появлению проблем, решение которых требует создания особых механизмов, обеспечивающих трансформацию ресурсов в общественные блага в соответствии с запросами потребителей.

*Первая проблема* — «проблема безбилетника» — заключается в том, что благодаря свойству неисключительности общественных благ в потреблении люди, уклоняющиеся от участия в их производстве, тем не менее могут бесплатно пользоваться плодами усилий других членов общества. Например, активная часть жителей микрорайона решила собственными силами провести озеленение прилегающей территории, потратив на покупку деревьев определенные средства, а на их посадку определенные усилия. Однако отдыхать в тени посаженных деревьев смогут и те, кто никаким образом не участвовал в благоустройстве территории.

*Вторая проблема* заключается в ограниченности ресурсов, которые могут быть трансформированы в общественные блага. Члены социума постоянно оказываются в ситуации выбора, созданию и развитию каких общественных благ следует отдать предпочтение в данной конкретной ситуации. Так, органы местного самоуправления в условиях ограниченного бюджета и большого количества проблем, требующих решения, могут оказаться в ситуации непростого выбора — строить новую школу, ремонтировать находящийся в аварийном состоянии мост через речку или направить имеющиеся средства на подводку газа к поселку. Если перечисленные альтернативы являются в равной степени привлекательными, то не как избежать эффекта буриданова осла, который так и не смог сделать свой выбор? Требуется механизм, позволяющий людям в каждой конкретной ситуации осуществлять коллективный выбор.

*Третья проблема* состоит в том, что у членов общества не существует единой шкалы предпочтений в отношении общественных

благ. Разногласица мнений также является одной из причин, затрудняющих коллективный выбор и требующих в каждой конкретной ситуации уточнения параметров его оптимальности.

Итак, общество постоянно находится в состоянии выбора, производству каких общественных благ отдать предпочтение, как решить «проблему безбилетника», как обеспечить принцип справедливости в распределении общественных благ. Коллективный характер потребления общественных благ может порождать настроения иждивенчества и не снимает разногласий, которые возникают по поводу приоритетов развития общественного сектора. Если не принимать мер, то эти разногласия способны резко повысить социальную напряженность в обществе, перерасти в конфликты, разрушающие ткань социальных отношений. Функцию упорядочения процесса принятия и реализации решений по вопросам, имеющим принципиальное значение для социума в условиях отсутствия консенсуса, выполняет особый политический механизм.

**Политический механизм** представляет собой систему норм, правил, процедур, которые вырабатываются для согласования индивидуальных предпочтений, для обеспечения коллективного характера выбора основных параметров развития общественного сектора, для достижения оптимального в каждой конкретной ситуации распределения общественных благ. Политический механизм — это способ координации деятельности людей в процессе производства, распределения и потребления общественных благ, в основе которого лежат принятые в данном обществе процедуры выражения, согласования интересов и принятия решений, обретающих обязательную силу.

Основными функциями политического механизма в общественном секторе являются:

- выражение предпочтений населения в области распределения общественных благ, артикуляция интересов различных групп в обществе;
- агрегирование интересов, сведение существующего в обществе многообразия предпочтений к некоторым обобщенным моделям, отражающим наиболее устойчивые представления о принципах оптимальности и справедливости распределения общественных благ;
- обеспечение коллективного характера выбора приоритетного направления развития общественного сектора;

- разработка и принятие решений, позволяющих реализовать сделанный общественный выбор и поддерживать устойчивое развитие общественного сектора.

В каждой стране политический механизм общественного сектора имеет свою специфику, обусловленную типом политического режима (в тоталитарном и демократическом обществах существуют разные возможности участия людей в определении государственной политики в области общественного сектора); типом территориально-государственного устройства (федеративное государство предоставляет регионам большую самостоятельность, чем унитарное); традициями развития местного самоуправления; особенностями избирательных, партийных систем и систем представительства интересов. Вместе с тем функционирование политического механизма в любой стране предполагает внедрение в практику коллективного выбора некоторых общих процедур. Речь идет прежде всего о голосовании как универсальном способе коллективного выбора при наличии различных вариантов и предпочтений.

#### **4.2. ГОЛОСОВАНИЕ КАК СПОСОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОЛЛЕКТИВНОГО ВЫБОРА**

Осуществляемый в ходе голосования выбор является не только коллективным, но и отражающим реальное соотношение представленных в обществе интересов, касающихся перспектив развития общественного сектора.

**Прямая демократия**, когда в процесс принятия решения вовлекаются все члены социума, обладающие правом голоса, делает выбор поистине коллективным, позволяет в наиболее адекватной форме представить реальные предпочтения людей в отношении тех или иных общественных благ. Однако участие рядовых граждан в процедуре голосования по вопросам, касающимся развития общественного сектора, практикуется, как правило, на уровне местного самоуправления. Проведение общенациональных референдумов по вопросам развития отдельных аспектов общественного сектора считается нецелесообразным в силу высоких затрат на проведение такого мероприятия и недостаточной экономической компетентности граждан.

В современных обществах прямая демократия существует только в виде отдельных элементов в сложной системе принятия решений, затрагивающих интересы больших социальных групп или населения в целом. Конкретные вопросы о выборе приоритетов в развитии общественного сектора, о распределении ресурсов на



производство общественных благ решаются органами государственной власти, которым народ делегирует соответствующее право. Так, государственный бюджет как основной закон, закрепляющий статьи расходов на общественные нужды, принимается избранными представителями народа — депутатами парламента. Таким образом, процедура голосования является универсальной, действующей на разных уровнях политического механизма принятия решений.

Обеспечивает ли голосование оптимальный коллективный выбор? Напомним, что *основной принцип голосования* — это определение большинства. Считается, что если та или иная альтернатива получает поддержку большинства, то именно эта альтернатива будет оптимальной для данной конкретной ситуации, поскольку сложившаяся многовековая традиция, подкрепленная современными правовыми актами, ориентирует меньшинство на подчинение большинству. Если выбор осуществляется из двух альтернатив, то определение большинства не составляет трудностей. Но как только речь заходит о выборе предпочтений из трех и более позиций, возникает проблема, получившая название «парадокс Кондорсе». Суть данного парадокса заключается в следующем: если есть три в равной степени привлекательные альтернативы, то процесс голосования либо «зацикливается», становится бесконечным, либо один из индивидов, обладающий правом формулировать повестку дня, может выносить на голосование такую последовательность альтернатив, которая позволит ему получить выгодные для себя решения. В итоге возможна победа той альтернативы, которую не поддерживает абсолютное большинство. Иными словами, если в каком-либо микрорайоне жители разделились на примерно равные группы в отношении того, куда направить средства — или на строительство детских площадок, или на озеленение дворов, или на обустройство мест для парковки автомобилей, то, какое бы решение ни было принято, оно не будет отражать мнение большинства.

В конце 1940-х гг. Д. Блэк обнаружил достаточное (но не необходимое) условие достижения устойчивого равновесия в коллективном выборе. Такое равновесие становится возможным, если коллективную поддержку получает альтернатива, выбираемая медианным избирателем. Понятие *медианный избиратель* в теории общественного выбора используется для обозначения центральной позиции на шкале предпочтений относительно какого-либо общественного блага. Предположим, что имеется некоторая совокупность альтернатив, расположенных на одной шкале (например,

уровень бюджетных расходов на производство определенного общественного блага), и каждая из них наиболее предпочтительна для одного из пяти голосующих (индивидов или одинаковых по численности групп избирателей). Позиция на шкале, по отношению к которой по обеим сторонам находится по равному числу альтернатив, поддержанных другими избирателями, и будет позицией медианного избирателя. В условиях попарного сравнения всех альтернатив позиция медианного избирателя обеспечивает ему более выгодное положение по сравнению с теми, кто занимает крайние позиции, так как людям обычно свойственно выше оценивать такие варианты решений, которые ближе к наиболее предпочитаемым ими состояниям, поэтому достижение коалиции между теми, кто находится ближе к позиции медианного избирателя, становится более вероятным.

К. Эрроу, исследуя процедуру голосования как способ выражения коллективного мнения, предложил математическую модель механизма агрегирования частных интересов и их преобразования в общественные. По его мнению, этот механизм должен отвечать четырем минимальным условиям. Во-первых, механизм агрегирования индивидуальных предпочтений в общественные должен действовать для любой комбинации индивидуальных предпочтений. Поскольку индивидуальные предпочтения в отношении всей совокупности общественных благ не совпадают, то, говоря математическим языком, функция общественного благосостояния как способ трансформации индивидуальных предпочтений в общественные будет иметь неограниченную область определения. Во-вторых, должен отсутствовать диктатор как некто, чей выбор между парами альтернатив является решающим, т.е. определяющим общественный выбор независимо от предпочтений других. В-третьих, должен действовать принцип большинства, т.е. если каждый предпочитает  $x$  по отношению к  $y$ , тогда  $x$  должен быть предпочтительнее  $y$  и для общества. В-четвертых, должна быть независимость от не относящихся к делу альтернатив. Иными словами, если в обществе альтернатива  $x$  ценится выше альтернативы  $y$ , но у какого-то человека изменилась индивидуальная иерархия предпочтений, то это изменение не должно само по себе изменить характер общественного предпочтения между  $x$  и  $y$ .

Проанализировав все названные условия, К. Эрроу пришел к выводу, что создать механизм, который трансформирует индивидуальные предпочтения в общественные и полностью отвечает названным выше условиям, невозможно. Поэтому теореме Эрроу

называют теоремой о невозможности. Иными словами, голосование как способ коллективного принятия решений не может гарантировать устойчивый результат, являющийся следствием оптимального общественного выбора.

Означает ли это, что трансформация индивидуальных предпочтений в коллективные решения вообще невозможна? Конечно нет, и практика функционирования и развития общественного сектора говорит, что общественный выбор возможен, но теорема Эрроу гласит, что он вряд ли может осуществиться без включения дополнительных рычагов согласования индивидуальных предпочтений, создаваемых в рамках политического механизма. Прежде всего в современном обществе действует механизм, обеспечивающий некоторую упорядоченность индивидуальных предпочтений, перевод этих предпочтений из неограниченной области к ряду моделей, которые начинают разделяться отдельными группами, — формирование групповых предпочтений.

#### **4.3. АРТИКУЛЯЦИЯ И АГРЕГАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ В ПОЛИТИЧЕСКОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА**

**Артикуляция** представляет собой разнообразные формы активности, позволяющие индивидам выразить свою заинтересованность в том или ином общественном благе. В условиях демократии гражданам предоставлено право выразить свою позицию на митингах и собраниях, в ходе манифестаций, они могут обращаться с просьбами и жалобами в различные государственные органы, они могут апеллировать к средствам массовой информации. Однако исходя из принципа неограниченной области определения (К. Эрроу), указывающего на потенциально большой разброс индивидуальных предпочтений в отношении общественных благ, артикуляция индивидуальных интересов сама по себе не является механизмом их согласования. Более того, как отмечал М. Олсон в работе «Логика коллективного действия», рациональные индивиды склонны уклоняться от своего индивидуального вклада в создание коллективных благ, которыми они в любом случае могут пользоваться. Причина этого, по его мнению, заключается в том, что в больших коллективах каждый человек осознает незначительность своего индивидуального вклада в общее дело, а издержки кажутся ему несравнимо высокими<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995.

Для того чтобы артикуляция стала выполнять функцию согласования интересов, она должна обрести вид коллективного действия. Иными словами, должны выкристаллизоваться группы, способные влиять на предпочтения индивидов в отношении тех или иных общественных благ. В качестве таких групп в современных странах выступают различные общественные организации и движения, которые посредством пропагандистской работы формируют в сознании людей представления о значимости того или иного коллективного блага, мобилизуют своих сторонников на проведение акций, привлекающих внимание властей к соответствующей проблеме.

Вместе с тем положение общественных организаций в политическом механизме современного общества таково, что, артикулируя определенные интересы, они не только не могут в силу недостатка ресурсов обеспечить индивидов соответствующими общественными благами, но и оказываются неспособными гармонизировать различные предпочтения. Достаточно узкая специализация общественных организаций ведет к тому, что, отстаивая, например, необходимость охраны окружающей среды, они фактически начинают игнорировать потребности населения в других общественных благах — в обеспечении обороноспособности, в поддержании правопорядка и т.п. Функцию предварительного согласования или агрегирования интересов в политическом механизме современного общества выполняют политические партии.

В отличие от групп интересов партии не просто формулируют, артикулируют интересы отдельных групп, но стремятся к их **агрегации**, т.е. к обобщению, выделению приоритетов, созданию комплексных программ, учитывающих и связывающих между собой потребности людей в различных общественных благах. Функция агрегации интересов позволяет партии опираться в своей деятельности на достаточно широкую социальную базу, что становится особенно важным при участии партии в государственном управлении, требующем определенной степени согласия масс по ключевым проблемам развития страны.

В **представительных демократиях** партии занимают особое место, они являются активными участниками избирательного процесса, и в некоторых странах им предоставлено исключительное право выдвигать кандидатов в законодательные органы. Голосуя за ту или иную партию, граждане тем самым выражают свою поддержку ее программных заявлений, которые она будет реализовывать в случае победы. Фактически процедура трансформирует индивидуальные

и групповые предпочтения в отношении общественных благ в коллективный выбор политического курса, отвечающего интересам большинства населения.

В рамках теории общественного выбора постулируется, что избиратель действует рационально и выбирает ту политическую силу, программа которой в наибольшей степени совпадает с его личными интересами и предпочтениями. Если избиратель не видит среди представленных в политическом пространстве партий такую, которая способна выразить его интересы, то он уклоняется от голосования. Как отмечал Э. Даунс в своей книге «Экономическая теория демократии», партии идут на выборы для того, чтобы побеждать, поэтому им важно уже на этапе подготовки к выборам предложить такие лозунги, которые обеспечили бы необходимое для победы количество голосов. Иными словами, партии вынуждены руководствоваться не только предпочтениями, сложившимися в узкой прослойке партийных активистов, но и ориентироваться на широкие социальные слои, их интересы и ценности. Более того, партии не могут после прихода к власти проигнорировать свои предвыборные обещания, потому что в противном случае на очередных выборах они могут лишиться поддержки избирателей.

Функционирование партийной составляющей политического механизма коллективного выбора имеет свои особенности в странах с разными типами избирательных и партийных систем. Избирательная система предписывает определенный порядок подготовки, проведения и определения результатов референдумов и выборов в государственные органы и органы местного самоуправления. Установленная процедура голосования может оказывать серьезное влияние на общественный выбор, либо сводя его фактически к выбору из двух альтернатив, либо создавая условия для прохождения в законодательные органы власти многим партиям. В настоящее время можно говорить о нескольких типах избирательных систем: мажоритарной относительного большинства; мажоритарной абсолютного большинства; пропорциональной. Кроме того, в некоторых странах присутствует их некоторая комбинация, что позволяет говорить о смешанной системе.

*Мажоритарная система относительного большинства*, казалось бы, не может обеспечить устойчивого равновесия, поскольку коллективный выбор осуществляется путем выявления предпочтений избирателей в одном-единственном туре голосования и победившей считается альтернатива, в поддержку которой было дано боль-

ше голосов, чем в поддержку любой другой. В странах с такой избирательной системой (США, Великобритания) складывается двухпартийная система, главная особенность которой — появление двух сильных партий, конкурирующих между собой за право представлять общественные интересы в системе государственной власти и реализовывать соответствующую политику. В такой системе избиратели осуществляют выбор из двух альтернатив, что позволяет наиболее популярной партии получить необходимое большинство, отражающее в конкретной ситуации реальный расклад сил и реальную систему предпочтений избирателей в отношении декларируемых программ развития общественного сектора. Кроме того, в условиях двухпартийной симметричности борьба за голоса разворачивается в том сегменте потенциального электората, политические симпатии которого еще не проявились. Обе партии, чтобы привлечь на свою сторону неопределившихся избирателей, вынуждены «подстраиваться» под их понимание приоритетности задач общественного развития, т.е. ориентироваться на «медианного избирателя» и вносить в свои программные документы положения, отражающие его представления о приоритетности развития общественных благ. В итоге партийные заявления о путях развития общественного сектора, о распределении ресурсов сближаются, что в конечном итоге ведет к тому, что смена правящей партии в ходе очередных выборов не ведет к коренным изменениям в государственной политике. Таким образом, мажоритарная система относительного большинства, дополняемая двухпартийной системой, способна обеспечить преемственность в осуществлении публичной политики и предохранить общество, осуществляющее коллективный выбор, от навязывания ему альтернатив, поддерживаемых группами, занимающими крайние позиции по проблемам развития общественного сектора.

*Мажоритарная система абсолютного большинства* придает коллективному выбору устойчивый характер прежде всего в силу лежащего в ее основе принципа определения победителя (50% плюс один голос). Вместе с тем в условиях многопартийности распространенной становится ситуация, когда ни один из участников избирательного процесса не получает необходимого для победы большинства. В этом случае предусмотрен второй тур, в котором участвуют два кандидата, набравших наибольшее количество голосов. Следовательно, процесс коллективного выбора растягивается, а граждане во втором туре нередко вынуждены голосовать не за своего кандидата, а за того, чья программа оказалась в большей

степени созвучной с их ранее определившимися предпочтениями, т.е. заново формулировать свое отношение к предложенным альтернативам.

В основе *пропорциональной избирательной системы* лежит принцип распределения мандатов между партиями, участвующими в электоральном процессе, в соответствии с числом голосов, полученных на выборах. Пропорциональная система, так же как и мажоритарная система абсолютного большинства, открывает институциональные возможности для проведения даже сравнительно небольшими партиями своих представителей в парламент либо самостоятельно (при пропорциональной системе), либо в коалиции (при мажоритарной системе абсолютного большинства), что, с одной стороны, является важным стимулом в их деятельности, а с другой — делает коллективный выбор незавершенным. Когда в парламенте есть несколько партий и ни одна из них не обладает большинством мест, это означает, что никто не имеет возможности реализовать свою программу, не вступая в коалицию с другими партиями. Вступление в коалицию, в свою очередь, потребует от партий взаимных уступок, что неизбежно выльется в пересмотр ими ряда предвыборных обещаний, которые поддержали рядовые граждане, посредством голосования формулируя свой коллективный выбор.

Есть еще одна проблема, которая снижает значение голосования как универсальной процедуры, позволяющей сделать выбор действительно общественным, т.е. не только отвечающим интересам потребителей общественных благ, но и осуществляемым коллективно, всеми гражданами. Эта проблема заключается в том, что многие граждане либо уклоняются от участия в голосовании, либо голосуют, руководствуясь иррациональными мотивами. Число уклоняющихся от голосования может достигать 50% и более граждан, имеющих право голоса; и следовательно, любая победившая альтернатива, сколько бы она ни получила голосов, не будет соответствовать в полной мере позиции большинства. Как же удастся поддерживать стабильность в обществе, реализовывать программы, которые далеко не всегда проходят проверку на соответствие интересам большинства населения? Чтобы ответить на этот вопрос, нам необходимо рассмотреть политический механизм принятия государственных решений.

#### 4.4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Система представительной демократии допускает непосредственное участие граждан в принятии решений по вопросам перераспределения и аллокации ресурсов общественного сектора главным образом на уровне местного самоуправления. В масштабе страны или отдельного региона граждане делегируют свои полномочия посредством электоральной поддержки определенным политическим силам, которые, придя к власти, инициируют соответствующие процессы принятия решений. Так, государственный бюджет как основной документ, определяющий параметры развития общественного сектора на очередной год, принимает форму закона после его принятия парламентом. Конкретные решения, нацеленные на создание общественных благ (обеспечение правопорядка и безопасности граждан, реализация программ социального развития, создание развитой транспортной инфраструктуры и т.д.), принимаются органами исполнительной власти как на общенациональном (федеральном) уровне, так и на уровне отдельных регионов. Органы государственной власти наделены правом распределять ресурсы общественного сектора, выделять приоритеты в развитии общественных благ, осуществлять управление общественными делами. Таким образом, опираясь на право легитимного насилия, государственные органы фактически начинают определять порядок взаимодействия в общественном секторе.

*Процесс принятия решений в системе государственной власти является сложносоставным, многоступенчатым, развивающимся под воздействием противоречивых факторов и предполагающим участие различных акторов. В самом общем виде этот процесс можно представить в виде следующих основных этапов.*

1. Определение «повестки дня», т.е. выявление вопроса или проблемы, которые являются актуальными, требующими решения.
2. Выработка решения (вариантов решения).
3. Выбор оптимальной альтернативы, принятие решения.
4. Реализация решения.
5. Оценка результатов осуществления решения и переход к решению новой проблемы или (в случае неудачи) формулирование нового проекта или возвращение к отброшенным ранее альтернативам.



Совокупность этих этапов составляет **политический управленческий цикл**. Цикличность процесса принятия решений обусловлена тем, что реализация утвержденного решения неизбежно оказывает воздействие на определение «повестки дня», либо снимая актуальность проблемы (в случае ее успешного решения), либо усиливая напряженность в обществе, если принятое решение оказалось неэффективным. В любом случае в политике государства будут происходить изменения, связанные в первом случае с переходом к решению новой актуальной проблемы, а во втором — с попыткой предложить новые варианты, способные удовлетворить запросы населения.

Политический механизм принятия государственных решений представляет собой способ выражения, согласования и влияния интересов на каждом этапе управленческого цикла. Это — механизм, позволяющий трансформировать разноплановые интересы участников управленческого процесса в решение, обретающее обязательную силу в виде закона, указа президента, постановления правительства и т.д. Он представляет собой сложившиеся в обществе нормы и правила, которыми руководствуются участники управленческого процесса. Часть этих норм и правил являются формализованными, т.е. они четко прописаны в соответствующих нормативных документах, определяющих, например, порядок рассмотрения законопроектов в парламенте или процесс подготовки проекта решения в аппарате какого-либо министерства. Другая часть существует в виде неформальных норм, которые не закреплены в официальных документах, но реально влияют на логику отношений людей, вовлеченных в управленческий процесс. Содержание и сочетание формальных и неформальных норм принятия государственных решений в каждой стране имеют свою специфику, обусловленную историческим развитием, политической культурой, раскладом политических сил, конкретной ситуацией, реальными потребностями населения. Однако есть и некоторые универсальные принципы и тенденции функционирования политического механизма, неизбежно проявляющиеся на каждом этапе принятия государственных решений, касающихся развития общественного сектора.

*Определение «повестки дня».* На этом этапе осуществляется предварительный отбор проблем, рассмотрение которых потребует той или иной степени вмешательства государства. Нехватка средств вынуждает государственные органы предлагать такие варианты распределения ресурсов, которые, с одной стороны, создавали бы

словия для удовлетворения наиболее чувствительных потребностей населения в общественных благах, а с другой — поддерживали некоторые общие параметры общественного сектора, обеспечивая его оптимальное развитие на данной ресурсной основе. Определение «повестки дня» означает выявление предпочтений относительно наиболее чувствительных потребностей населения в общественных благах.

Определение «повестки дня» в современном обществе менее всего напоминает процесс сложения реальных интересов граждан и получение на этой основе доминирующего вектора предпочтений. Сказанное не означает, что центры принятия государственных решений не собирают информацию о предпочтениях граждан, используя современные методики изучения настроений, ценностных ориентаций и потребностей масс. Однако в большей степени «повестка дня» зависит от активности группы интересов. Важным каналом влияния на общественное мнение являются, как было показано М. Маккоумзом и Д. Шоу<sup>1</sup>, средства массовой информации. Именно СМИ формируют у людей представления о значимости той или иной общественной проблемы; и если какая-либо политическая сила или группа интересов обладает контролем над СМИ, то резко возрастает вероятность того, что именно предпочтения этой политической силы или группы интересов станут приоритетными, определяющими «повестку дня» последующих обсуждений в органах государственной власти.

*Выработка решения (вариантов решений).* На этом этапе осуществляются согласование интересов, оценка предложений по решению проблемы с точки зрения их ресурсной обеспеченности и социальной значимости, разрабатывается проект (варианты) решения, который будет вынесен на рассмотрение соответствующего государственного органа, и дается прогнозная оценка. Процесс выработки решений в системе государственной власти предполагает участие различных специалистов, способных дать квалифицированное заключение по проблеме, провести соответствующую экспертизу, разработать комплекс мер, позволяющих сделать доступным для населения то или иное общественное благо.

Существуют различные виды решений, определяющих политику государства в сфере производства и распределения общественных благ, — законы, постановления правительства, программы,

---

<sup>1</sup> McCombs M., Shaw D. The agenda-setting function of mass-media // Public Opinion Quarterly. 1972. No. 36. P. 176–189.

концепции, решения, принимаемые отдельными министерствами, а также региональными органами государственной власти. Подготовка каждого вида государственного решения требует не только специальных знаний о процессе производства и распределения конкретного общественного блага, об экономике общественного сектора, но и умений, навыков трансформировать эти знания в нормативный документ. Поэтому она осуществляется либо под контролем, либо при непосредственном участии чиновников соответствующего государственного ведомства.

*Принятие решений.* Процедура принятия решений в государственных органах является многоступенчатой, требующей проведения различных согласований. Например, законопроект, поступивший в Государственную Думу, проходит предварительное обсуждение в профильном комитете, куда при необходимости могут быть приглашены для дополнительной экспертизы специалисты, в некоторых случаях могут проводиться открытые парламентские слушания с привлечением заинтересованных групп, общественных организаций. После предварительного обсуждения законопроект выносится на пленарное заседание нижней палаты российского парламента и проходит, как правило, через процедуру трехкратного обсуждения. Первое чтение закона предполагает его общий, концептуальный анализ, второе — рассмотрение документа по существу, внесение в него поправок и дополнений, третье чтение — стилистическая правка, проверка соответствия текста принятым ранее решениям. Далее принятый Думой закон поступает на рассмотрение верхней палаты — Совета Федерации — и затем должен быть подписан Президентом. В органах исполнительной власти документ также, прежде чем стать решением правительства или отдельного министерства (ведомства), проходит через процедуру различных согласований с различными структурными подразделениями соответствующего органа.

Многоярусность процедуры принятия государственных решений обусловлена необходимостью согласования интересов, взглядов и подходов, существующих в обществе по поводу рассматриваемой проблемы. В коллегиальных органах государственной власти окончательное решение принимается путем голосования, которое, как отмечалось выше, является универсальной формой коллективного выбора в представительных демократиях.

*Реализация решений.* Специфика государственных решений заключается в их принудительно-нормативной силе. Обретая форму официального документа (закона, постановления правитель-

сти и т.д.), государственное решение вносит изменения в порядок взаимодействия людей по поводу создания и распределения общественных благ, задает новые пропорции развитию общественного сектора. Обладая правом на легитимное насилие, государство может использовать для имплементации решений возможности принуждения, требовать от граждан соблюдения законов и других государственных нормативных актов.

На практике процесс реализации государственных решений противоречиво. Даже если государственные чиновники, отвечающие за реализацию конкретного управленческого решения, действуют в соответствии с возложенными на них обязанностями, далеко не всегда им удается обеспечить получение нужного результата. Причин пробуксовки процесса реализации решения много, начиная с некачественной проработки самого решения и заканчивая факторами риска, связанными с резкими изменениями предпочтений населения, изменениями иерархии потребностей в общественных благах.

*Оценка результатов осуществления решения* завершает управленческий цикл в процессе поиска государством адекватного ответа на возникшую в развитии общественного сектора проблему. Эта оценка осуществляется экспертами на основе анализа достигнутого результата. В случае успешного решения проблемы осуществляется переход к постановке новых целей и задач, в случае неудачи — государственным органам приходится еще раз возвращаться к нерешенной проблеме, рассматривать новые варианты ее решения.

#### **4.5. ПРОВАЛЫ ГОСУДАРСТВА КАК РЕГУЛЯТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

В идеале в демократическом обществе политический механизм принятия государственных решений должен, с одной стороны, обеспечивать реализацию воли большинства граждан, выразивших поддержку в ходе общенациональных или региональных (местных) выборов той или иной политической программы, а с другой — отвечать принципам рациональности, т.е. основываться на всестороннем анализе возможных альтернатив и выборе наиболее оптимальной для конкретной ситуации. Однако в реальной жизни победившие на выборах политические силы не являются простыми ретрансляторами народной воли, а лица, принимающие государственные решения, нередко оказываются под жестким

прессингом обстоятельств, препятствующим выработке эффективной политики.

Рассмотрим те проблемные зоны политического механизма принятия решений, которые резко снижают эффективность государственного управления общественным сектором. В научной литературе такие проблемные зоны, в которых может в силу ряда факторов генерироваться неспособность государства обеспечить эффективную аллокацию общественных благ и соответствие политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости, обозначают понятием «**провалы (изъяны) государства**».

*Первая* такая проблемная зона возникает там, где происходит взаимодействие государства, его должностных лиц с группами интересов. В демократическом обществе существует развитая система представительства интересов, выражающая сложившиеся в обществе отношения и связи между государством и структурами гражданского общества, общественными организациями и движениями.

В целом эта система представительства интересов в демократическом обществе призвана обеспечить создание и функционирование надежных каналов общения государства и структур гражданского общества. Однако есть ряд обстоятельств, которые превращают ее из системы, транслирующей в государственные структуры предпочтения большинства, в систему, где государственные должностные лица слышат мнение лишь отдельных групп, причем не столько многочисленных, сколько активных, организованных, сплоченных и обладающих значительными ресурсами, прежде всего финансовыми.

Самым серьезным фактором, искажающим реальную картину представленных в обществе интересов, является лоббизм. **Лоббизм** — это деятельность, осуществляемая по заказу определенных организаций или групп и заключающаяся в оказании давления на государственных должностных лиц с целью принятия ими выгодных для заказчиков решений. Лоббистская деятельность, даже если речь не идет об откровенном подкупе должностных лиц, требует значительных финансовых ресурсов, используемых для убеждения лиц, принимающих государственные решения, для проведения информационных кампаний, налаживания контактов, формирования общественного мнения по интересующей лоббиста проблеме. Поэтому к технологиям лоббизма прибегают, как правило, группы интересов, обладающие большими денежными средствами, прежде всего финансово-промышленные группы.

Таким образом, неравные возможности групп интересов в своем влиянии на лиц, принимающих государственные решения, а главное — использование лоббистских технологий, ведут к появлению такого изъяна государства, как неспособность адекватно откликаться на все представленные в обществе потребности в общественных благах. Вмешательство лоббистских структур в процесс принятия государственных решений ведет к деформации коллективного выбора, т.е. выбора, отвечающего интересам и предпочтениям большинства.

Появление *второй* проблемной зоны в механизме разработки и реализации государственной политики в общественном секторе связано с логикой государственной власти, позволяющей лицам, занимающим определенные позиции в государственной иерархии, получать дополнительные блага сверх тех доходов, которые являются эквивалентом их труда. Фактически речь идет о возникающей в системе государственной власти возможности извлечения рентных доходов из политической, государственной должности. К таким доходам относятся не только дополнительные денежные средства и материальные выгоды, которые чиновник может получить, используя служебное положение, но и нематериальные блага — удовлетворение потребности в престиже, в уважении, во власти над другими людьми и т.п.

Совокупность индивидуальных благ, которые получает обладатель государственной должности сверх доходов или благ, являющихся эквивалентом его труда, принято называть **политической рентой**. В том случае, если погоня за политической рентой, особенно в ее материальном выражении, становится ключевым мотивом деятельности политика или государственного чиновника, велика вероятность того, что, создавая для себя ренту, он одновременно будет создавать потери для общества.

*Третья* проблемная зона — это государственная бюрократия как особая группа, принимающая непосредственное участие в разработке и реализации государственных решений. От уровня их компетентности, нравственных качеств, способности противостоять давлению лоббистских структур и искушению превратить погоню за политической рентой в главный мотив своей профессиональной деятельности зависит качество государственной политики, ее соответствие реальным запросам населения и требованиям оптимальности пропорций общественного сектора.

**Государственная бюрократия** современных демократических стран состоит из двух основных подгрупп: политической бюрокра-

тии и карьерных служащих. К первой, относительно небольшой подгруппе относятся политики, получившие государственную должность в результате победы на выборах, а также их назначенцы. Такое расслоение государственной бюрократии оказывает неоднозначное воздействие на формулирование государственной политики в отношении общественного сектора и на принятие конкретных управленческих решений в этой области.

Политики и их назначенцы более зависимы от мнения избирателей, поэтому они с большей готовностью откликаются на потребности, желания масс. Более того, поскольку они ориентируются на отведенный им конституцией срок полномочий, то в их интересах успеть сделать за это время что-нибудь заметное для избирателей. Карьерный чиновник ориентирован на постоянную работу в государственном аппарате, он будет опасаться непродуманных решений, способных расшатать административную систему. Он руководствуется собственным видением проблемы, которое далеко не всегда отражает реальные предпочтения населения относительно распределения общественных благ. Во всех современных демократических странах политические руководители вынуждены обращаться за советами к специалистам-администраторам, полагаться на техническую экспертизу бюрократов. Например, в «портфеле» Государственной Думы постоянно находится более 1000 законопроектов, и по каждому из них нужно накопить, обобщить и представить информационно-аналитические материалы, провести правовую, лингвистическую и иные экспертизы, подготовить пленарные заседания, парламентские слушания, пресс-конференции. Являясь главным источником информации для политиков, государственные служащие контролируют информационные потоки и тем самым влияют на принимаемые политические решения.

Причины неэффективности государственной бюрократии, как показал У. Нисканен, лежат также в специфике мотивации государственных чиновников, которые стремятся к максимизации бюджета организации, учреждения, в котором они работают. При этом неважно, руководствуются ли они самыми благими намерениями (например, работники Министерства здравоохранения могут ратовать за увеличение расходов на охрану здоровья населения) или групповыми интересами. В любом случае с увеличением бюджетных средств, которыми они могут распоряжаться, у бюрократии появляется больше работы, улучшаются перспективы служебной карьеры, возрастают возможности для оказания покровительства, в том числе путем перераспределения фондов, что используется

чиновниками для повышения собственного авторитета, а нередко и для личного обогащения, для извлечения политической ренты.

Государственная бюрократия в силу своей профессиональной деятельности устанавливает контакты с группами специальных интересов для выявления их предпочтений, для привлечения их представителей в качестве экспертов. На этой основе нередко возникают неформальные коалиции, отстаивающие принятие решений, которые в конечном итоге отражают узкогрупповые интересы.

Объективные условия функционирования государственной бюрократии как особой социальной группы таковы, что, участвуя в процессе разработки, принятия и реализации решений, касающихся развития общественного сектора, она привносит в этот процесс свои групповые представления, искажая тем самым принципы общественного выбора. Искажающее воздействие становится тем сильнее, чем в большей степени бюрократия оказывается подвержена коррупции и выражает явную склонность к присваиванию государственных средств. Коррупция служит главной причиной выбора неоптимальных вариантов развития общественного сектора. Подкупленные чиновники прилагают максимум усилий для того, чтобы навязать обществу такие решения, которые ориентированы на избыточные затраты ресурсов в общественном секторе.

*Четвертой* проблемной зоной в системе государственного управления общественным сектором являются внутригосударственные отношения между различными министерствами, ведомствами, отвечающими за его развитие. Речь идет, во-первых, о соперничестве между ведомствами за средства государственного бюджета; во-вторых, о своеобразной автаркии, когда одно ведомство не знает, чем занимается другое; в-третьих, о трудностях координации действий при решении общей задачи; в-четвертых, о попытках переложить ответственность друг на друга. Определенные опасности таит в себе порядок совмещения в деятельности одного ведомства нормотворческой, исполнительской и контролирующей функций. Когда сотрудники одной и той же государственной структуры сами ставят задачи и контролируют их выполнение, то велика вероятность подмены общих интересов ведомственными.

Итак, провалы государства, проявляющиеся в его ограниченной возможности принимать оптимальные для общественного сектора решения, обусловлены следующими факторами:

Во-первых, спецификой институционального поля, в котором разворачивается процесс принятия государственных решений. Они



принимаются на разных уровнях государственной власти (в регионах, на местах и в центре), в различных государственных ведомствах. Такая полифония не может не порождать столкновения ведомственных, административно-территориальных подходов, создавая конфликтные основания в процессе согласования предпочтений относительно перспектив развития общественного сектора.

Во-вторых, несовершенством системы представительства интересов и взаимодействия государства с различными социальными группами. Лица, принимающие государственные решения, находятся в орбите пристального внимания со стороны активных, ресурсных групп, пытающихся использовать свои преимущества и прибегающих к лоббистским технологиям для продавливания решений, приносящих им дополнительную выгоду.

В-третьих, особенностями политической элиты и государственной бюрократии как групп, непосредственно участвующих в разработке, принятии и реализации решений, касающихся различных параметров общественного сектора. Помимо погони за политической рентой, подверженности государственных чиновников коррупции, соблазнам личного обогащения за счет государственных средств бюрократии свойственно рассматривать общенациональные проблемы через призму своих ведомственных интересов, что серьезно осложняет принятие ею оптимальных решений. Кроме того, политики и чиновники нередко находятся в ситуации, когда, с одной стороны, они не обладают достаточной объективной информацией для всесторонней оценки последствий принимаемых решений, но с другой — общественность настоятельно требует от них конкретных действий. Решения, принимаемые на основе ограниченной информации, вряд ли могут быть в достаточной степени рациональными, поддерживающими равновесие общественного сектора.

В-четвертых, слабостью общественного контроля над государственным аппаратом. В демократическом обществе предусмотрены различные возможности общественного контроля над деятельностью государственных органов, начиная с выборов лиц на высшие государственные должности и заканчивая предоставлением гражданам права получить информацию, не составляющую государственную или служебную тайну, о деятельности любого государственного учреждения. Однако далеко не всегда эти возможности реализуются на практике, поэтому подавляющее большинство населения находится в неведении относительно того, как осуществляется выбор тех или иных приоритетов общественного разви-

ния. Важным инструментом общественного контроля являются средства массовой информации, которые призваны информировать население об основных механизмах и направлениях государственной политики. Однако эту функцию в полной мере могут выполнять только независимые СМИ.

Провалы государства вызваны объективными факторами, заложенными в самой природе государственной власти. Эти провалы с наибольшей силой проявляются в тоталитарных режимах, где народ лишен возможности реального влияния на процессы принятия решений, а бюрократия, используя свое преимущественное положение в системе государственной власти, осуществляет управление общественным сектором, исходя из собственного видения перспектив его развития. Однако и в представительных демократиях государство в силу указанных выше факторов не может в полной мере предотвратить потери эффективности, которые возникают при производстве общественных благ, и обеспечить распределение произведенных благ в полном соответствии с принципом социальной справедливости. Сказанное не означает, что невозможно минимизировать проявления изъянов государства. Начиная со второй половины XX в. в западных странах проходят административные реформы, одно из назначений которых заключается в оптимизации государственного управления общественным сектором. () специфике административных реформ и особенностях их проведения в России пойдет разговор в следующем параграфе.

#### **4.6. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Теоретико-методологической основой современных административных реформ является концепция *new public management* («новое государственное управление»), оформившаяся в 80-е гг. прошлого века. Главные особенности этой концепции — пересмотр традиционных принципов государственного управления, основанных на иерархической организации, централизации, жестком администрировании, и признание необходимости внедрения в систему государственного управления элементов управления бизнесом в рыночной экономике. В частности, в работе Д. Осборна и Т. Гэблера «Переосмысливая управление. Как дух предпринимательства трансформирует общественный сектор»<sup>1</sup> был сформули-

<sup>1</sup> Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: A Plume Book, 1992.

рован ряд принципов, которые однозначно указывают на необходимость внедрения экономических рычагов повышения эффективности государственного управления.

В нашей стране Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. были определены следующие задачи административной реформы:

- разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью;
- реформа функций и структуры исполнительной власти;
- реформа государственной службы.

Разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью предполагает закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, т.е. закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. В сфере государственного регулирования общественного сектора принцип субсидиарности, в частности, означает: если есть общественные блага, которые потребляются жителями отдельных населенных пунктов, микрорайонов (обустройство дворов, поддержание чистоты на улицах, озеленение местности и т.п.), то вопросы распределения ресурсов на решение этих локальных задач должны возлагаться на органы местного самоуправления — муниципалитеты. Проблемы развития региона должны решать региональные власти, а в ведении центральной (федеральной) власти должны находиться только те вопросы, которые в той или иной степени затрагивают интересы граждан всей страны. Разграничение полномочий на основе принципа субсидиарности позволяет каждому уровню власти сосредоточиться на решении определенных задач, избегать дублирования в работе, а главное — создать условия для того, чтобы политический механизм коллективного выбора позволял наиболее адекватно отражать потребности и предпочтения как отдельных территориальных групп, так и населения всей страны.

Реформа функций и структуры исполнительной власти предполагает создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития. Эта реформа включает отказ государства от избыточных функций, совершенствование порядка реализации необходимых функций и построение системы и структуры исполнительной власти, адекватной новым функциям, а также обеспечивающей внутреннюю управляемость исполнительных органов и информационную открытость власти.

Исottomемлемой частью административной реформы является реформа государственной службы. **Государственная служба** современного государства — это особый институт, обеспечивающий исполнение полномочий органов государственной власти на всех уровнях, регламентирующий порядок профессиональной деятельности государственных служащих. К началу XXI в. в нашей стране накопилось немало проблем в системе государственной службы, которые усугубляли изъязны государства, вели к нарушению принципов оптимальности и справедливости распределения ресурсов общественного сектора. Наиболее серьезными проблемами стали недостаточный уровень профессионализма чиновников, снижающий возможности рационального выбора эффективных государственных решений, а также коррупция, поразившая все эшелоны власти, что привело к тому, что в коррупционном рейтинге стран (индекс восприятия коррупции), составляемом *Transparency International*, Россия в 2006 г. была поставлена на 121-е место.

Процесс реформирования государственной службы в России начался с принятия федеральных законов «О системе государственной службы» (2003) и «О государственной гражданской службе» (2004). Таким образом были заложены правовые основы для решения следующих основных задач:

- создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы;
- определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;
- внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;
- обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;
- применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;
- реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;
- создание оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;
- обеспечение развития системы управления государственной службой.

Особая роль в регулировании процесса развития общественного сектора принадлежит местному самоуправлению. На уровне городских и сельских поселений решаются многие вопросы, связанные с обеспечением доступа граждан к таким коллективным благам, как: обустройство среды обитания; строительство дорог; создание условий для массового отдыха жителей поселения; защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; охрана здоровья и др.

Если в западных странах к настоящему времени сложилась развитая система местного самоуправления, способная адекватно и быстро реагировать на потребности людей в общественных благах, то в России местные советы входили в структуру органов государственной власти. Такое положение дел привело к утрате веры граждан в возможность самостоятельно, без вмешательства властей решать проблемы своей территории, к утрате навыков общественной самоорганизации и в целом к снижению гражданской активности населения.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила ряд основополагающих принципов организации местного самоуправления (право населения на местное самоуправление, самостоятельность в решении вопросов местного значения, обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, принцип совместного ведения Федерации и ее субъектов по вопросу установления общих принципов организации местного самоуправления), но, для того чтобы эти принципы заработали, необходимо было создание соответствующей нормативной базы. Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказался скорее результатом политического компромисса и страдал целым рядом недостатков (нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, непроработанность механизмов

и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, несоответствие финансовых ресурсов муниципалитетов реально исполняемым полномочиям). Практически данный закон не позволял провести комплекс мероприятий, обеспечивающих реформирование местного самоуправления. Поэтому в 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что стало фактически отправной точкой проходившей в настоящее время в стране реформы местного самоуправления.

В новой редакции Закона предусмотрена двухуровневая система местного самоуправления. Ранее муниципальные образования существовали только на уровне районов. В результате такого положения население было лишено главных достоинств местной власти — приближенности и доступности. В то же время в некоторых субъектах России действовал только поселенческий принцип, что приводило к местничеству и снижало качество и эффективность решения общих (межмуниципальных) задач. Двухуровневая система предполагает, что из групп поселений формируются муниципальные районы и устанавливаются отдельные перечни вопросов местного значения для поселений и для муниципальных районов.

Законом предусмотрен также перечень полномочий, возлагаемых на местное самоуправление. В том, что касается удовлетворения потребности населения в коллективных благах, органы местного самоуправления наделены правом формировать, утверждать и исполнять бюджеты поселений, распоряжаться имуществом, находящимся в муниципальной собственности, устанавливать местные налоги и сборы, что должно позволить решать ряд значимых для территориальных поселений задач.

Вместе с тем реализация норм Закона столкнулась с целым рядом трудностей. Речь идет прежде всего о разнообразной практике организации местного управления, сложившейся в нашей стране. Закон фактически установил единые жесткие требования для всех, лишил субъекты Федерации права самостоятельного регулирования организации местного самоуправления в регионах, что не могло не сказаться на отношении региональных властей к реформе местного самоуправления, выразившемся в торможении реализации ее основных положений. В итоге были приняты поправки, предполагающие поэтапный переход к новой системе местного самоуправления и наделившие субъекты Федерации правом самостоятельно определять порядок решения вопросов мест-

ного значения на переходный период. Однако даже в тех регионах, где началось поэтапное введение Закона, возникли непростые взаимоотношения между местной властью районного и поселенческого уровней, связанные с их неумением, а порой и нежеланием в силу различных причин вести конструктивный диалог на местном уровне.

Серьезной проблемой, тормозящей создание эффективной системы местного самоуправления, является обеспечение финансовой самодостаточности поселений. Местные бюджеты подавляющего большинства поселений являются дотационными, располагающими в лучшем случае лишь третью средств, минимально необходимых для решения поставленных задач в сфере обеспечения населения коллективными благами.

Актуальным является также вопрос разграничения собственности между тремя уровнями власти. Этот процесс крайне затянулся, а ведь именно право собственности муниципального образования на имущество, землю является гарантией права использовать их в интересах местных жителей.

## **ВЫВОДЫ**

1. Политический механизм представляет собой систему норм, правил, процедур, которые вырабатываются для согласования индивидуальных предпочтений, для обеспечения коллективного характера выбора основных параметров развития общественного сектора, для достижения оптимального в каждой конкретной ситуации распределения общественных благ. Политический механизм — это способ координации деятельности людей в процессе производства, распределения и потребления общественных благ, в основе которого лежат принятые в данном обществе процедуры выражения, согласования интересов и принятия решений, обретающих обязательную силу.
2. В настоящее время существует несколько типов избирательных систем: мажоритарная относительного большинства, мажоритарная абсолютного большинства, пропорциональная и смешанная.
3. Государственное управление общественным сектором — сложносоставной управленческий процесс, состоящий из множества циклов принятия решений по конкретным проблемам аллокации и распределения общественных благ. Благодаря государственному регулированию удастся достигать определенных

пропорций в развитии общественного сектора, снимать возникающие противоречия по поводу распределения общественных благ, обеспечивать доступ к общественным благам незащищенным слоям населения. Вместе с тем многоуровневость, сложность современной системы государственного управления делают ее далеко не всегда эффективной и способной своевременно отвечать на новые потребности людей.

- 1 Провалы рынка обусловлены следующими факторами:
  - множественностью центров принятия решений;
  - несовершенством системы представительства интересов, лоббизмом групп, располагающих значительными материальными и финансовыми ресурсами;
  - ограниченностью информации;
  - коррупцией;
  - стремлением чиновников принять решения, исходя из ведомственных интересов;
  - недостаточностью общественного контроля над государственным аппаратом
- 2 Административные реформы представляют собой особый вид сознательно предпринимаемых политической элитой усилий, направленных на сужение возможностей проблемных зон государственного управления генерировать негативные факторы, искажающие принципы оптимальности и справедливости распределения общественных благ.
- 3 Административная реформа и реформа местного самоуправления в принципе должны взаимно дополнять друг друга, способствуя тем самым созданию более эффективного механизма управления общественными делами как на локальном уровне, так и в масштабе всей страны. Однако достижение этой цели в нашей стране осложнено не только объективно проявляющимися изъянами государственной власти, но и слабостью гражданского общества, пассивностью населения, его слабо выраженной способностью к самоорганизации, в том числе для совместного решения вопросов, связанных с удовлетворением потребностей в общественных благах.

## **ТЕРМИНЫ**

Политический механизм

Прямая демократия

Представительная демократия



Частный интерес  
Общественный интерес  
Артикуляция интересов  
Агрегация интересов  
Провалы государства  
Лоббизм  
Политическая рента  
Принцип subsidiarности  
Государственная служба  
Местное самоуправление

### **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Чем определяются особенности политического механизма в каждой стране?
2. Что такое «парадокс Кондорсе»?
3. В чем состоит теория К. Эрроу?
4. Какие организации осуществляют согласование частных интересов и их трансформацию в коллективный выбор?
5. Охарактеризуйте основные типы избирательных систем.
6. Каковы этапы политического управленческого цикла?
7. В каких случаях возникают провалы государства?
8. В чем особенности современной административной реформы?
9. Каковы основные задачи административной реформы в России?

## Раздел II

# ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

## ГЛАВА 5. ПРОВАЛЫ РЫНКА И ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА

---

---

### 5.1. ВАЖНЕЙШИЕ ВИДЫ ПРОВАЛОВ РЫНКА

Важной концепцией, объясняющей необходимость существования общественного сектора, прежде всего государственного сектора, и социально-экономическую роль государства в условиях рыночной экономики, является теория «провалов рынка и общественного блага».

В микроэкономической теории выделяют следующие виды *провалов рынка*, когда свободный рынок неэффективно выполняет свои функции наилучшего удовлетворения общественного спроса и потребностей населения по оптимальным ценам, т.е. не обеспечивает эффективности по Парето, или вообще не производит соответствующих экономических благ: наличие монополий, информационная асимметрия, внешние и внутренние эффекты, общественные блага. В качестве синонимов данного термина используются также «изъяны рынка», «несовершенства рыночного механизма» и др. Государство и общественный сектор призваны функционировать в зонах провалов рынка. При этом характер государственного вмешательства должен в каждом случае соответствовать специфике конкретных провалов рынка, типология которых имеет для экономики общественного сектора принципиальное значение.

Один из видов провалов рынка — *наличие монополий*, прежде всего *естественных монополий*, а также *олигополий* в определенных отраслях экономики, ведущих к недостатку конкуренции производителей и наносящих ущерб общественному благосостоянию и потребителям. Это вызывает необходимость государственного вмешательства в форме создания государственных и муниципальных предприятий в отраслях с наличием естественной монополии и

олигополии, государственного регулирования и контроля цен, объема производства и качества соответствующих экономических благ.

Поскольку монополия ведет к неоптимальному использованию ресурсов, государственное вмешательство может способствовать существенным улучшениям. Во многих случаях это достигается с помощью одних лишь мер правового регулирования. Они способствуют свободному доступу конкурентов на рынок или даже предусматривают разделение фирм-монополистов. В подобных случаях роль общественного сектора сводится к деятельности законодательных и правоохранительных органов.

Сложнее обстоит дело в ситуации *естественной монополии*. Примером может служить городской водопровод. Подвести к домам и квартирам коммуникации нескольких конкурирующих между собой водопроводных компаний значило бы увеличить затраты в несравненно большей степени, чем полезный эффект. Разделение водопроводной компании на ряд независимых подразделений, как правило, также не имеет смысла. Оно не обеспечит конкуренции, поскольку каждое из подразделений окажется монополистом в одном из районов города. Вместе с тем расходы на эксплуатацию водопровода, в частности на управление, скорее всего, возрастут.

В основе естественной монополии лежит экономия, обусловленная масштабом производства. Если предельные издержки быстро снижаются с увеличением масштабов производства, его концентрация экономически эффективна. Если экономически оптимальный уровень концентрации близок к предельной емкости рынка или превышает его, искусственно поддерживать конкуренцию можно лишь за счет снижения эффективности производства.

При этом следует помнить, что ограниченная конкуренция, не обеспечивающая оптимального использования ресурсов, имеет место не только когда рынок полностью контролируется единственным производителем, но и в более общем случае, когда крупный производитель или посредник способен эффективно воздействовать на цену.

Важно подчеркнуть значение конкретных масштабов рынка, или, иными словами, его емкости. На практике контроль над ограниченным рынком обычно сохраняет тот поставщик услуг, который первым сумел в приемлемой степени удовлетворить весь предъявляемый спрос: компания, первой построившая водопровод, нефтепровод, железную дорогу. Чтобы завладеть рынком, предполагающим естественную монополию, как правило, требуются значительно большие затраты, чем чтобы удержать его.

Естественная монополия чаще всего характерна для рынков услуг, поскольку они не поддаются транспортировке и в большинстве случаев могут реализовываться лишь тем потребителям, которые находятся в непосредственном контакте с производителем. Поставщики услуг вынуждены работать на ограниченный рынок, нередко более узкий, чем оптимальные масштабы концентрации производства (из этого правила имеются исключения, например телевидение, авиационный и автомобильный транспорт и др.).

Не имея возможности преодолеть естественную монополию без потери эффективности, государству приходится выбирать один из двух основных подходов: использовать меры регулирования не для устранения монополии, а для прямого воздействия на отдельные аспекты деятельности монополиста либо заполнять зоны естественной монополии предприятиями, организациями и программами общественного сектора. Регулирование может выражаться, в частности, в установлении предельных уровней цен или возложении на поставщиков разного рода дополнительных обязательств. Например, известная компания АТТ, чье положение в сфере дальних телефонных коммуникаций в США приближалось к естественной монополии, была по решению конгресса не только обязана предоставлять услуги всем желающим по ценам, устанавливаемым правительством, но также не имела права вторгаться на рынки товаров и услуг, не имевших непосредственного отношения к телефонной связи.

Предоставление государственными и муниципальными органами различного рода услуг в ситуациях естественной монополии — обычная практика в большинстве стран мира. Это касается многих видов коммунальных услуг, метрополитенов, почтовой службы и др. Естественная монополия может разрушаться за счет научно-технического прогресса. Например, развитие глобальной сети Интернет и электронной почты сделало потребителей менее зависимыми от традиционной почты. Поэтому в ряде стран обычная почта, оставаясь в руках государства, ныне конкурирует с целым рядом других средств связи, находящихся в руках частного сектора.

Особо выделяется так называемая легальная монополия, или *монополия интеллектуальной собственности*, специально создаваемая государством для стимулирования научно-технического, технологического прогресса и инновационного развития национальной экономики. Легальная монополия создается законодательно и существует в форме исключительных временных привилегий (правовых и финансовых) создателей новых объектов интеллектуальной собственности (авторов изобретений, ноу-хау, художест-

венных произведений, товарных знаков и др.). Инструментами защиты и поддержки интеллектуальной собственности являются патенты и лицензии, авторское право и др.

Другой вид провалов рынка — *информационная асимметрия* у производителей (продавцов) и потребителей (покупателей) экономических благ. Как правило, она характеризуется преимуществом в *информированности производителей* и неосведомленностью потребителей о достоинствах и недостатках товаров и услуг. Особое значение она имеет в отраслях здравоохранения и образования, где без вмешательства государства может привести к оппортунистическому поведению производителей и значительному ущербу для потребителей. Например, навязыванию пациентам врачами дополнительных услуг вплоть до излишних дорогостоящих операций при наличии альтернативных методов лечения заболеваний. Существуют также отрасли, где информационная асимметрия проявляется в большей *информированности потребителей*, например страхование, где ущерб может быть нанесен недостаточно информированному страховщику при заниженном уровне оценке риска клиента и установлении заниженного уровня страховой премии (взноса), например в страховании жизни и здоровья населения.

Функционирование рынка решающим образом зависит от того, насколько участники сделок владеют информацией о потребительских свойствах товаров и услуг, об альтернативных возможностях их производства и приобретения. Информационная асимметрия лимитирует возможности эффективного использования ресурсов, обуславливая неоптимальное поведение продавцов и покупателей.

Данный вид провалов рынка также требует вмешательства государства, в частности наличия государственного и муниципального сектора в образовании и здравоохранении, обязательного социального страхования и регулирующих функций государства (лицензирование соответствующих видов деятельности, аккредитация учреждений и др.).

Обычной практикой для стран с развитой рыночной экономикой является участие государства в формировании информационной инфраструктуры рынка. Распространение информации, необходимой производителям и потребителям, представляет собой пример деятельности, порождающей позитивные внешние эффекты.

Информационная асимметрия более характерна для отраслей сферы услуг, чем для производства товаров, поскольку купля-продажа услуги, обладающей свойством неосвязаемости, как правило, предшествует ее оказанию. Покупатель вынужден принимать решение о приобретении услуги до того, как проявятся ее конкретные полезные свойства. Там, где информационная асимметрия критикует диктатом производителя, поставку услуг часто берет на себя общественный сектор. Как и в случаях других провалов рынка, это оправдано постольку, поскольку предполагается, что общественный сектор подвержен вне рыночному контролю со стороны заинтересованных граждан.

Следующий вид провалов рынка — *внешние эффекты, или экстерналии* — издержки (*отрицательные внешние эффекты*) или выгоды (*положительные внешние эффекты*), приходящиеся на лиц, не участвующих в конкретной рыночной сделке.

Если кто-то эксплуатирует ограниченные ресурсы, не возмещая их полной стоимости, издержки ложатся на остальных участников хозяйственной жизни. В этом случае имеет место негативный внешний эффект. Так происходит, например, когда предприятие бесплатно пользуется речной водой, загрязняя ее, а те, кто живет ниже по течению, вынуждены вкладывать средства в строительство очистных сооружений. Вместе с тем нередки положительные внешние эффекты. Если, например, фермер построил за свой счет дорогу, соединяющую его хозяйство с шоссе, и по этой дороге бесплатно ездят жители соседнего села, возникает позитивный внешний эффект.

Данные примеры позволяют понять, что предприятие, деятельность которого порождает отрицательные внешние эффекты, перекладывает часть издержек на других, а те, кто создает положительные внешние эффекты, берут на себя часть издержек по реализации чужих потребностей. Там, где имеют место негативные внешние эффекты, возникает тенденция к относительному перепроизводству при расточительном расходовании ресурсов. Положительные внешние эффекты оборачиваются недопроизводством, поскольку для тех, кто обуславливает их своей деятельностью, результаты оказываются неадекватными затратам.

Проблемы, связанные с внешними эффектами, могут решаться на основе адекватного установления прав и ответственности участников экономической деятельности. На практике это обычно достигается с помощью законодательской и контролирующей деятельности государства. Однако во многих случаях целесообразнее затрачивать ресурсы государства не на создание громозд-

ких механизмов контроля, а на непосредственное выполнение функций, порождающих положительные экстерналии, или на формирование налоговых регуляторов деятельности, сопровождающейся отрицательными внешними эффектами.

Альтернативой административным запретам на загрязнение воды является налогообложение экологически вредных производств по ставкам, побуждающим предприятия избегать неблагоприятного воздействия на природную среду.

При этом выбор оптимальной формы вмешательства определяется спецификой конкретной ситуации и практической целесообразностью. В общественном секторе, как и на частном предприятии, необходимо тщательно сопоставлять разные варианты решения задачи, стремясь достичь желаемого результата с наименьшими издержками.

В случае отрицательных внешних эффектов, например загрязнения окружающей среды, государство вводит соответствующие экологические налоги, стимулирующие внедрение производителями очистных сооружений и экологически чистых технологий. При наличии положительных внешних эффектов (в сфере образования, культуры, здравоохранения) государство выделяет субсидии производителям соответствующих экономических благ (услуг) для расширения их производства и повышения доступности для потребителей.

Помимо внешних эффектов, или экстерналий, в рыночной экономике встречаются так называемые *внутренние эффекты, или интерналии*, которые представляют собой издержки или выгоды, получаемые одной из сторон рыночной сделки в силу нечеткости формулировки контрактов, которые могут принести одной из сторон сделки незаслуженные выгоды, а другой стороне нанести экономический ущерб. Данный вид провалов рынка также требует вмешательства государства для обеспечения баланса интересов сторон при заключении и выполнении контрактов, являясь основой контрактного права.

Наконец, важнейшим видом провалов рынка является наличие в условиях рыночной экономики помимо частных товаров и рыночных услуг, или частных экономических благ, производимых и потребляемых на рыночной основе, так называемых *общественных благ*, производство которых на чисто рыночной основе или невозможно вообще, или возможно, но в ограниченном масштабе, не удовлетворяющем общественный спрос. Причина заключается в особенностях их свойств, отличных от частных экономических

блага (рыночных товаров и услуг), которые будут рассмотрены в следующем параграфе.

Если из-за провалов рынка потребитель не в силах защитить свои интересы с помощью рыночных механизмов в качестве покупателя, он может попытаться сделать то же самое через механизмы управления общественным сектором в качестве избирателя. Вопрос, однако, в том, насколько общественный сектор подконтролен рядовым избирателям и насколько успешно он удовлетворяет их реальные запросы. Эту проблему необходимо постоянно иметь в виду, определяя рациональные формы и методы функционирования общественного сектора.

Существуют также макроэкономические провалы рынка, обусловленные *нестабильностью функционирования рыночной экономики, вызывающей экономические и финансовые кризисы, инфляцию и безработицу, малообеспеченность и нищету значительной части населения, чрезмерную дифференциацию доходов, социальную нестабильность и другие негативные социально-экономические последствия для граждан и общества в целом.* Это также требует государственного вмешательства в виде выполнения ряда социально-экономических функций: *стабилизационной и социально-защитной.*

В условиях цикличного развития экономики, сопровождаемого экономическими спадами, инфляцией и безработицей, государство проводит *стабилизационную макроэкономическую политику*, направленную на поддержание устойчивых темпов экономического роста, стабильных цен и обеспечение полной занятости. Макроэкономическая нестабильность снижает эффективность национальной экономики.

Государство также формирует *систему социальной защиты населения от различных социальных рисков* (безработицы, нищеты и малообеспеченности, болезней, производственных травм и профзаболеваний, инвалидности и старости, смерти кормильцев и др.), обеспечивая социальную стабильность и социальную справедливость в обществе, основанном на рыночной экономике.

К провалам рынка, связанным с проблемой социальной справедливости и стабильности в обществе, относится объективно обусловленный рыночными отношениями стихийный процесс *чрезмерной дифференциации доходов и имущественного положения населения*, что ведет к *вымыванию среднего класса* и вызывает необходимость осуществления государством политики перераспределения доходов и имущества с помощью прогрессивных подоходных налогов и социальных субсидий малообеспеченным слоям населения.



## 5.2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА, ИХ СВОЙСТВА И ТИПОЛОГИЯ

*Общественные блага* — вид экономических благ, обладающих свойствами, противоположными частным экономическим благам (рыночным товарам и услугам). Существуют *чистые общественные блага*, которые рынок не производит вообще (национальная оборона), и *смешанные общественные блага* (клубные, социально значимые и квазиобщественные блага), которые рынок может производить, но в недостаточном количестве. Источником их производства могут быть гражданское общество (клубные блага), муниципалитет или государство в определенном масштабе (социально значимые блага, квазиобщественные блага в отраслях естественной монополии).

Общественное благо характеризуется двумя свойствами — неконкурентностью (неизбирательностью) и неисключаемостью. *Неконкурентность* означает, что потребление общественного блага одним человеком не уменьшает его доступность для других. Такое благо неконкурентно и неизбирательно, так как оно потребляется коллективно и предельные издержки для дополнительного потребителя равны нулю; следовательно, нецелесообразно назначать плату за его потребление.

*Неисключаемость* означает, что технически невозможно ограничить потребление общественных благ или такое ограничение экономически нецелесообразно из-за неприемлемо высоких затрат на предотвращение бесплатного доступа к общественному благу дополнительного потребителя, или на введение механизма его платности.

Блага, которым присущи оба свойства в полном объеме, называются *чистыми общественными благами*. К ним относятся национальная оборона, охрана окружающей среды, фундаментальная наука, законодательство. На практике только небольшое число экономических благ относится к чистым общественным благам. Большинство общественных благ представляют собой **смешанные общественные блага**, где одно из их базовых свойств (неконкурентность или неисключаемость) проявляется слабо или отсутствует.

Чистые общественные блага характеризуются большим диапазоном положительных внешних эффектов.

Некоторым смешанным общественным благам, т.е. исключаемым благам, присущ сильно выраженный положительный внешний эффект. Такие блага принято называть *социально значимыми благами*, или благами особого достоинства. К ним относятся услуги

образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и социального страхования. Положительные внешние эффекты не представляется возможным интернализировать (превратить их во внутренние) с помощью конкурентно-ценового механизма, а значит, в условиях рынка будет иметь место недопроизводство таких благ. Как и в случае с чистыми общественными благами, при производстве социально значимых благ внешний эффект их воздействия затрагивает тех граждан, которые не участвуют в их оплате. Возникает проблема «безбилетного пассажира». В зависимости от масштабов положительного внешнего эффекта, от степени территориального охвата полезного действия общественного блага принято выделять международные, общенациональные и локальные общественные блага.

Все чистые общественные блага и многие социально значимые блага финансируются государством за счет бюджета и налоговых доходов, а также из внебюджетных фондов обязательного социального страхования и страховых взносов (социальных налогов).

*Недальновидное поведение потребителей и производителей* характерно для рынков услуг образования, здравоохранения, страхования социальных и профессиональных рисков, рисков гражданской и профессиональной ответственности. Данный недостаток ведет к феномену неполного рынка и негарантированности права на жизнь и охрану здоровья для незастрахованных граждан, права на школьное образование для всех молодых граждан. Это требует введения обязательного социального страхования или государственного здравоохранения, всеобщего обязательного общего среднего образования.

Таким образом, *ограниченный суверенитет потребителя на рынке услуг страхования социальных рисков* вызывает необходимость государственного вмешательства для обеспечения всех граждан страховой защитой от социальных рисков. С этой точки зрения обязательное социальное страхование является *социально значимым благом*, к получению которого государство по-отечески принуждает граждан для их собственной пользы<sup>1</sup>.

К смешанным общественным благам могут быть отнесены *услуги и продукция отраслей естественных монополий* (электроэнергетика, коммунальные услуги, железнодорожный и трубопроводный транспорт, почтовая и другие виды связи и т.д.) в связи с их

---

<sup>1</sup> Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. Ed. New York, London, 1988. P. 13.

стратегической ролью в социально-экономической жизни страны.

Смешанные общественные блага — социально значимые и блага естественных монополий — могут быть произведены в государственном и частном секторах экономики. Границы применения платности при производстве социально значимых благ (образование, здравоохранение и культура) обуславливаются не только соотношением свойств общественного блага (неисключаемости и несостязательности), но и фактором, связанным с асимметрией информации. Смешанные общественные блага в виде продукции и услуг естественных монополий производятся на платной основе, но рынок таких товаров и услуг является монопольным, и он требует соответствующих методов государственного регулирования.

К смешанным общественным благам относятся исключаемые блага ограниченного доступа и перегружаемые блага.

*Исключаемые блага ограниченного доступа* означают распространение принципа исключения не на индивида, а на коллектив индивидов, необходимость которого обусловлена совместным, коллективным характером их потребления. Такие блага принято называть *клубными благами* (плавательный бассейн, спортивные клубы и т.д.). Предельные издержки на доступ к потреблению таких благ невелики, и принцип платности применяется в сфере их потребления в специфической форме *вступительных и членских взносов*.

Существует такой вид общественных благ, как *перегружаемые общественные блага* (дороги, мосты, тоннели и т.д.), потребление которых до определенного предела неконкурентно, неизбирательно, может финансироваться за счет бюджета и быть бесплатным для потребителя. Однако наступает рубеж, когда возникает их перегрузка («пробки» на автомобильных дорогах), растут предельные издержки и конкурентность в потреблении и может быть введена платность за пользование такими благами (плата за проезд по автострадам).

Таким образом, из провалов рынка вытекают основные функции общественного сектора в условиях смешанной рыночной экономики. Они включают перераспределение ресурсов для производства общественных благ, антимонопольное регулирование и поддержку конкуренции, государственное предпринимательство в отраслях естественной монополии и олигополии, перераспределение доходов для обеспечения социальной справедливости и стабильности, стабилизацию развития национальной экономики,

раработку и реализацию стратегии устойчивого развития национальной экономики.

К функциям государства и общественного сектора в условиях становления рыночной экономики относятся: руководство трансформацией плановой экономики в смешанную рыночную экономику; стабилизационная функция; демонополизация государственного сектора и развитие конкуренции; обеспечение макроэкономического равновесия в экономике и социальной справедливости и распределении доходов. Они также включают регулирование цен на услуги и товары в отраслях естественной монополии и олигополии, поддержку технико-технологической модернизации национальной экономики и структурных реформ, формирование системы социальной защиты населения от различных социальных рисков. Особое значение данные функции государства имеют в условиях современного финансово-экономического кризиса.

Типология общественных благ содержится в работе Винсента (Острома «Смысл американского федерализма»<sup>1</sup>). Он выделяет две существенные характерные черты, отличающие частные и общественные блага, — исключаемость и совместность потребления. Их можно сопоставлять друг с другом. Совместное пользование бывает двух видов: альтернативное пользование, суть которого заключается в высокой степени убывания благ, и совместное пользование, при котором благо не убывает. Исключаемость можно также разделить на две группы: в одних случаях она возможна, а в других — невозможна.

В своей книге В. Остром приводит классификацию типов общественных благ, которые включают платные общественные блага, т.е. блага, допускающие возможность исключаемости с использованием низких цен. Он включает также общественные блага как ресурсы, находящиеся в общем распоряжении (грунтовые воды, океаническая рыба и др.), для которых исключаемость невозможна в связи с высокими затратами на реализацию принципа исключения. Им отмечаются трудности и практическая невозможность количественного измерения производства общественных благ и небольшая возможность выбора в использовании общественных благ. По его мнению, отмеченные свойства общественных благ определяют специфику модели институциональной организации общественного сектора.

---

<sup>1</sup> См.: *Остром В.* Смысл американского федерализма. М.: Арена, 1993. С. 191–201.

Во франкоязычной литературе обращается особое внимание на зависимость типологии общественных благ и выбора моделей организации управления их производством. В работе У. Тегну (1971), Дж. Венард (1985), Р.И. Делуке (1890) дан анализ полиморфических характеристик коллективных благ и типология их комплексного сочетания, сделан определенный вклад в выбор модели местного управления общественными услугами на локальном уровне<sup>1</sup>.

Концепция экономической социодинамики (Р.С. Гринберг, А.Я. Рубинштейн) строится на принципе отказа от абсолютизации методологического индивидуализма, его замены на принцип комплементарности индивидуальных предложений и общественных интересов. Предпринята попытка увидеть современное государство, находящееся не где-то за пределом рынка или над рынком, а органично встроенное в него. Она создала предпосылки для позиционирования государства в качестве автономного рыночного игрока, отвечающего за реализацию интересов общества в целом. Тем самым определяется новый состав участников в обобщенной рыночной модели.

В соответствии с концепцией экономической социодинамики разработана обобщенная функция благосостояния

$$B = F(U^1, U^2, \dots, U^k U_1),$$

где  $U^k$  — предпочтения индивидуума, а  $U_1$  — интересы общества как такового, постулируемые политической системой.

Р.С. Гринбергом и А.Я. Рубинштейном была предложена соответствующая типология экономических благ. Основанием для такой классификации послужили три социальных свойства — их индивидуальная и социальная полезность, а также свойство коммунальности.

Имея в виду указанные свойства, выделяется ряд непересекающихся групп — частные, смешанные, коммунальные и социальные блага. Это позволяет охватить весь мир товаров и услуг и в каждый данный момент времени всякое благо отнести только к одной из этих групп. Кроме того, выделяется и более узкий сегмент, который включает три вида благ: смешанные и смешанные коммунальные блага социальной сферы, обладающие одновременно индивидуальной и социальной полезностью, а также социальные блага, имеющие только социальную полезность.

---

<sup>1</sup> Performances des services Publicos locaux 1990. Litec. P. 61–65.

Отмечается, что сами по себе рыночные механизмы не могут обеспечить всех потребителей в достаточном объеме смешанными, смешанными коммунальными и социальными благами. Именно этот сегмент находится под государственной опекой и требует адекватной государственной поддержки<sup>1</sup>.

Существует также классификация общественных благ, предлагаемая И.А. Погосовым, основанная на функциях, выполняемых сектором государственного управления, и связанных с ними видами предоставляемых общественных благ. Виды деятельности сектора государственного управления, обеспечивающие производство соответствующих общественных благ, объединяются им в три группы: оказание услуг общегражданского характера (общественные услуги общего назначения, оборона, общественный порядок и безопасность); виды деятельности по развитию экономики и виды деятельности в социальной сфере. Более подробно данная типология общественных благ представлена в главе 1 учебника.

## **ВЫВОДЫ**

1. В условиях саморегулируемой рыночной экономики встречаются различные виды провалов рынка на микро- и макроэкономическом уровне, ведущие к неэффективности распределения и использования ограниченных ресурсов, к социальной несправедливости и нестабильности.
2. Наличие провалов рынка является основанием для государственного вмешательства в рыночные процессы, в частности путем формирования общественного сектора в зонах провалов рынка.
3. Микроэкономические провалы рынка включают наличие монополий, информационной асимметрии, внешних эффектов, интерналий, недальновидного поведения производителей и потребителей общественных благ.
4. Макроэкономические провалы рыночной экономики связаны с цикличностью ее развития, экономическими и финансовыми кризисами, инфляцией, безработицей, нищетой и поляризацией доходов населения.

---

<sup>1</sup> См.: Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Концепция экономической социодинамики: новые подходы к изучению социально-экономического развития общества // Теория и методология исследований социальных проблем. М., 2005.

5. В зонах провалов рынка возникает необходимость выполнения государством целого ряда функций: распределения ресурсов для производства общественных благ; перераспределения доходов для обеспечения социальной справедливости и стабильности; стабилизационной — для обеспечения устойчивого экономического роста; регулирующей — для поддержания конкуренции; социально-защитной и др.
6. Важнейшие функции общественного сектора связаны с производством общественных благ: чистых общественных благ, социально значимых благ, клубных благ и квазиобщественных благ.
7. Существуют различные классификации общественных и экономических благ, например: В. Острома (платные общественные блага; ресурсы, находящиеся в общем распоряжении и др.); концепция экономической социодинамики (Р.С. Гринберг, А.Я. Рубинштейн), выделяющая частные, смешанные, коммунальные и социальные блага; концепция функций сектора государственного управления, обеспечивающих соответствующие общественные блага (И.А. Погосов): оказание услуг общегражданского характера, виды деятельности по развитию экономики и виды деятельности в социальной сфере.

## ТЕРМИНЫ

Микроэкономические провалы рынка

Монополии

Естественная монополия

Олигополия

Монополия интеллектуальной собственности

Информационная асимметрия

Внешние эффекты (экстерналии)

Внутренние эффекты (интерналии)

Макроэкономические провалы рыночной экономики

Чистые общественные блага

Смешанные общественные блага

Социально значимые блага

Клубные блага

Квазиобщественные блага

Перегружаемые общественные блага

Платные общественные блага

Концепция экономической социодинамики

Коммунальные блага

Социальные блага

Концепция функций сектора государственного управления

### **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Каковы основные виды провалов рынка на микроэкономическом уровне?
2. Назовите макроэкономические причины провалов рыночной экономики.
3. Какие основные виды монополий встречаются в рыночной экономике?
4. Какие методы интернализации внешних эффектов использует государство?
5. В чем различие экстерналий и интерналий?
6. Каковы основные свойства чистых общественных благ?
7. Назовите основные виды смешанных общественных благ и опишите их свойства.
8. Что такое перегружаемые и исключаемые общественные блага?
9. Каковы основные формы и методы государственного вмешательства для преодоления провалов рынка?
10. Назовите классификацию общественных благ в концепции экономической социодинамики.



# ГЛАВА 6. РАВНОВЕСИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

---

## 6.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАВНОВЕСИЯ

При разработке экономической политики вопросам сбалансированности, макроэкономического равновесия и качества экономического роста уделяется серьезное внимание.

Теоретической основой для этого служат концепции экономического равновесия и оптимизации равновесных экономических систем, которые базируются на ключевых понятиях частичного и общего равновесия.

Под **частичным равновесием** понимается равновесное состояние отдельного товарного рынка (объем спроса на рынке равен объему предложения требуемого ресурса). Равновесие на каждом товарном рынке обеспечивается действием ключевого рыночного регулятора — свободным ценообразованием на частные блага. Уровень реального спроса на конкретный товар (частное благо) определяется доходом, которым располагают покупатели, и ценами, по которым данный товар и другие товары предлагаются покупателям. Причем в условиях взаимозаменяемости товаров каждый потребитель, максимизируя свою функцию полезности дохода, рационально подходит к определению своего потребительского набора, сопоставляя цены на товары и степень личной полезности товаров. И чем выше цена на рассматриваемый товар, тем при прочих равных условиях меньше склонности у потребителя его приобрести; одновременно чем выше цены на другие товары, тем выше предпочтение потребителя к покупке рассматриваемого товара (если товары взаимозаменяемы). Объем предложения частных благ также регулируется ценовым механизмом. Чем выше цена на рассматриваемый товар, тем больше стимулов к его производству. И чем выше цены на другие товары, тем выше издержки производства и меньше возможностей его производить, сохраняя нормальную экономическую прибыль. Таким образом, объемы производства и спроса на частные блага чутко реагируют на ценовые изменения в любом секторе экономики. При этом равновесие на отдельном товарном рынке (т.е. выход цены конкретного товара на равновесный уровень) еще не означает, что другие товарные рынки сбалансированы.

**Общее равновесие рыночной системы** — состояние, при котором все рынки товаров находятся в равновесии, т.е. когда совокупное предложение по объему и структуре соответствует совокупному спросу по объему и структуре. Совокупный спрос определяется объемом доходов, которые получают субъекты экономики. Сформировавшаяся система цен на товарных рынках в этом случае является равновесной.

Рыночная система — система, самовосстанавливающая состояние равновесия на отдельных товарных рынках с помощью механизма свободного ценообразования. Понятие общего равновесия является достаточно абстрактным понятием, равно как и понятие абсолютно конкурентной среды. Согласно положениям макроэкономической теории экономика может быть равновесной, но это еще не значит, что все ее ресурсы используются эффективно. Состояние общего равновесия отнюдь не гарантирует социального благополучия в обществе. Равновесие между платежеспособным спросом и объемом производства может сопровождаться сильнейшими диспропорциями в распределении доходов в обществе и в уровне потребления различных социальных групп. Исправление этой ситуации возможно путем изменения сложившейся структуры распределения доходов (т.е. соответствующими государственными решениями в области налогово-бюджетной политики). Это на определенный момент выведет экономику из состояния равновесия, поскольку изменится уровень покупательского спроса и потребительские предпочтения у различных слоев населения. И вновь войдя в состояние общего равновесия, экономика будет характеризоваться иной структурой производства и иной системой равновесных цен.

Деятельность государства нацелена на повышение благосостояния общества, или, применяя терминологию экономической теории, — повышение значения **функции общественного благосостояния**. В экономических концепциях эта функция представлена как результат интеграции (по тому или иному принципу) индивидуальных функций полезности всех членов общества. Для повышения функции общественного благосостояния государство использует механизм перераспределения доходов (налогово-бюджетную политику). И здесь возникает вопрос: как определить момент, когда значение функции достигло (в конкретных условиях) своего максимума и дальнейшее изъятие дохода из рыночного сектора приведет только к ее ухудшению?

В экономической теории вопросам максимизации благосостояния общества в заданных ресурсных ограничениях и справедливости распределения экономических благ в обществе уделялось и уделяется достаточно много внимания. В соответствии с положением **критерия оптимальности** функции благосостояния по **Парето** максимум благосостояния достигнут, когда уже невозможно улучшить положение кого бы то ни было путем изменения объема производства или обмена без ухудшения положения кого-то другого. Это состояние экономики называется **Парето-эффективным**. Если же имеет место ситуация, при которой перераспределение ресурсов обеспечивает улучшение благосостояния хотя бы одного члена общества без ухудшения благосостояния других его членов, то она называется **улучшением по Парето**. Сложность практического применения этих положений определяется тем, что на практике большинство решений о перераспределении ресурсов и дохода так или иначе наносит ущерб интересам различных групп, в связи с чем, естественно, возникал (и возникает) вопрос о справедливости распределения ресурсов, формировались дополнительные концепции о справедливости их распределения и критериях компенсации «потерпевшим» в результате государственных решений о перераспределении ресурсов.

**Критерии компенсации** — критерии, отвечающие на вопрос: можно ли компенсировать убытки проигравших в результате какого-то конкретного изменения и в то же время обеспечить выигравшим лучшее положение, чем было до этого изменения?

Одним из наиболее известных предложенных критериев такого рода является критерий Калдора—Хикса. Суть критерия Калдора—Хикса сводится к утверждению, что те, кто получает выгоды от перехода из одного состояния экономики в другое состояние, могут компенсировать убытки тем, кто их от этого перехода понес, и все еще остаться в выигрыше. Но при этом не обязательно должна иметь место фактическая компенсация. Чтобы констатировать переход экономики в лучшее состояние, вполне достаточно и гипотетической возможности подобной компенсации. Иными словами, перераспределение ресурсов экономически оправдано и способствует повышению общественного благосостояния, если выполняются условия критерия Калдора—Хикса. Однако, чтобы это выяснить, необходимо построить функцию общественного благосостояния с учетом межличностного фактора, что на практике сделать невозможно.

С вопросами макроэкономического равновесия и перехода социально-экономической системы на более высокий уровень общественного благосостояния путем перераспределения ресурсов связана проблема оценки рациональных масштабов общественно-го сектора. Функционирование общественного сектора сопровождается соответствующим отвлечением ресурсов (финансовых, трудовых, основного капитала) из сферы рыночного производства. Но гипертрофированное развитие общественного сектора, сопровождающееся масштабным изъятием ресурсов из рыночного сегмента, может оказать сдерживающее влияние на деловую активность. В то же время только общественный сектор (его государственные структуры) способен решать стратегически важные для устойчивого развития страны задачи (в области социальной и экологической защиты, структурных сдвигов, охраны общегосударственных интересов и т.д.). И общество, выделяя в общественный сектор часть своих (ограниченных) ресурсов, должно взвешенно подходить к вопросу о своих потребностях в услугах общественного сектора и соблюдать рациональные пропорции в распределении ресурсов между рыночным сегментом экономики и общественным сектором. К этому, собственно, и сводится понятие равновесия между общественным сектором и остальной экономикой. Поиск гармоничной пропорции (равновесия) между общественным и рыночными секторами в конечном итоге упирается в оценку той части дохода, создаваемого обществом, которая должна концентрироваться в общественном секторе для производства общественных благ и исполнения иных его функций.

Оценка оптимального объема общественных благ, которые должны предоставляться обществу государством, является одной из наиболее важных и сложных практических проблем государственного управления.

В отношении теоретических аспектов вопроса оценки оптимального объема общественных благ, которые должны предоставляться обществу государством, следует указать идеи, изложенные в работе «Справедливость налогообложения» шведского экономиста Э. Линдаля (1891–1960) и развитые впоследствии в работах других экономистов. Поскольку рыночные механизмы, обеспечивающие равновесие между спросом и предложением на товарных рынках, неприменимы в отношении общественных благ, для достижения баланса между производством и спросом на общественные блага Линдаль предложил использовать **принцип общественного согласия**. В соответствии с этим принципом объем производства общественных благ не

должен быть выше того совокупного объема издержек по его производству, которые готовы оплачивать различные группы населения, чтобы пользоваться этими общественными благами. Оценка стоимости (необходимого объема) чистого общественного блага и распределения налогового бремени по его потребителям должна согласно принципу общественного согласия строиться с учетом тех налоговых расходов, которые члены общества готовы нести по его производству. Налоговые перечисления от граждан с учетом их потребности в общественном благе на условную единицу блага получили название «налоговые цены Линдаля».

Теоретически подход, предложенный Линдалем, должен обеспечить полное *равновесие между спросом и предложением общественных благ*, производимых в общественном (государственном) секторе при соблюдении двух условий: если все граждане честно заявят о своей потребности в общественном благе; если предельная полезность денег для всех граждан одинакова. Однако (поскольку чисто общественные блага характеризуются неизбирательностью — к ним нельзя ограничить доступ граждан) не может быть уверенности в том, что при выявлении общественной потребности в благе все граждане честно высказали свое мнение. Вполне вероятно, что часть людей скрыла свои истинные желания, поскольку все равно получит это благо. Таким образом, при оценке действительной потребности общества в услугах нерыночного характера возникает известная проблема *безбилетников* (или «зайцев»). Совершенно очевидно также, что предельная полезность денег неодинакова для разных социальных групп населения. И та цена, которую готовы заплатить за благо низкодоходные слои населения, идентифицируется у них с относительно большей индивидуальной значимостью общественного блага, нежели (при такой же цене) у высокодоходных слоев населения. Для оценки необходимого объема производства общественного блага следует и более точно учесть его индивидуальную полезность и предельную полезность денег для граждан с различным уровнем дохода. Нужно отметить, что приемлемого решения этих теоретических проблем пока не предложено, равно как и практического метода исчисления цен Линдаля.

В реальной жизни вопрос об объеме производства общественных благ государственным сектором базируется на иных принципах — обязательном налогообложении и коллективном выборе (в котором участвуют лица, уполномоченные обществом принимать соответствующие решения).

В ходе **обязательного налогообложения** по установленным нормам (независимо от потребностей каждого индивида в общественных благах) в консолидированном бюджете РФ (включая внебюджетные фонды РФ) обеспечивается концентрация финансовых ресурсов для производства общественных благ и иных направлений их использования государственным сектором. В ходе **коллективного выбора** определяются пропорции в распределении доходов бюджетов различного уровня по направлениям использования, в том числе на производство различных видов общественных благ. Например, обсуждение и утверждение расходных статей федерального бюджета в Государственной Думе. В ходе принятия коллективных решений уполномоченными на то представителями общественности учитываются достигнутый уровень обеспеченности граждан доходами и нерыночными общественными благами, объем поступлений в бюджет и располагаемые доходы (остающиеся после процентных расходов и обязательных социальных выплат), выстраиваются целевые приоритеты и т.д.

Использование принципа коллективного выбора хотя и уменьшает, но не снижает полностью элементы субъективизма при оценке необходимого обществу объема выпуска общественных благ и структуры расходных статей. При утверждении расходов бюджета сохраняется известная дилемма *в распределении средств на потребление и накопление*, в связи с чем сохраняется актуальность вопроса о равновесии в рамках общественного сектора. Суть этого понятия (в основном затрагивает проблемы сбалансированности бюджетов) можно свести к двум положениям. Первое — доходы и расходы бюджета должны быть сбалансированы. Второе — структура распределения доходов должна быть гармонизирована с потребностями развития социально-экономической системы.

Таким образом, **равновесное состояние общественного сектора** характеризуется двумя аспектами. На «макроуровне» — это сбалансированность объемов изъятия доходов, созданных в других секторах, в бюджетную систему с действительными потребностями общества в услугах общественного сектора. На «микроуровне» (т.е. в рамках общественного сектора) — это сбалансированность доходов и расходов бюджета и рациональность пропорций в распределении средств по расходным статьям.

## 6.2. РАЗНОВИДНОСТИ РАВНОВЕСИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Включенный в экономический оборот общественный сектор нуждается в сбалансированности своего развития. С одной стороны, его развитие должно быть сбалансировано с учетом роста всей экономики, в том числе с развитием рыночного, частного сектора (внешний аспект равновесия). С другой стороны, не менее важное значение имеет соблюдение пропорции в распределении ресурсов внутри самого общественного сектора и достижение сбалансированности государственного бюджета (внутренний аспект равновесия).

*Концепция равновесия* применительно к условиям экономики рыночного типа давно взята на вооружение экономической теорией. За точку равновесия принимается равновесная цена, отклонения от которой выравниваются с помощью механизма спроса и предложения частных товаров. Господствующая неоклассическая теория постулирует, что рыночная экономика находится в состоянии равновесия в связи с ее генетической способностью к саморегулированию. В основу этого постулата положен принцип методологического индивидуализма и рационального экономического человека, максимизирующего свою индивидуальную функцию полезности и обладающего способностью точно предвидеть будущее.

Большой вклад в развитие концепции рыночного равновесия как механизма саморегулирования внесли А. Маршалл, Д. Вальрас, В. Парето. Ими было дано определение рыночного равновесия как конкурентного эффективного равновесия. Первоначально рыночное равновесие ограничивалось только сферой производства и потребления частных товаров. Были установлены условия эффективности деятельности частного сектора экономики по Парето. Они исходили из того, что предельная норма замещения частных благ должна равняться предельной норме их трансформации в производстве. С усилением роли государства как субъекта экономического кругооборота шведскими учеными-экономистами К. Викселем (1896) и Э. Линдалем (1918) были предприняты попытки построения модели рыночного равновесия с включением общественных благ. Впервые ими была предложена трактовка рыночного подобия спроса и предложения, налоговых цен как псевдоцен (квазицен). Была дана увязка бюджетно-налоговых инструментов со сферой производства общественных благ.

Их идеи получили развитие в модели рыночного равновесия с учетом производимых общественных благ, предложенной амери-

канским ученым-экономистом П. Самуэльсоном в его работе «Числая теория общественных расходов» (1954). В рамках неоклассической теории им были определены условия общего рыночного равновесия с включением общественных благ. Были выделены такие критериальные свойства общественных благ, как неисключаемость и несоперничество. Отмечено, что эти качества порождают так называемую проблему безбилетного пассажира. Она выражается в незаинтересованности спроса на общественные блага или в создании видимости меньшей заинтересованности в них, чем на самом деле реальная потребность. Модель общего равновесия, охватывающая как частные, так и общественные блага, для достижения Парето-эффективного состояния потребовала использования индивидуальных «налоговых» цен (цен Линдаля), определяющих готовность индивидуумов оплачивать общественные блага. Она допускала возможность использовать для выявления предпочтений относительно частных благ рыночный механизм, а для выявления предпочтений в отношении общественных благ — механизм оценочных суждений («с точки зрения эксперта по этике»).

Дальнейшее развитие теории равновесия в сфере производства общественных благ шло в рамках неоклассической парадигмы. Уточнялось понятие общественных благ с учетом раскрытия новых критериальных свойств, велась разработка типологии экономических благ, шла детальная проработка механизмов выявления общественных (групповых) предпочтений. Однако до сих пор теория общего равновесия с включением общественных благ в рамках неоклассической парадигмы на основе принципа методологического индивидуализма не приобрела логически завершенной формы. Она натолкнулась на неразрешимую проблему — проблему невозможности сведения общественных потребностей, общественных интересов к индивидуальным потребностям, к частным интересам. Без этого модель общего равновесия с включением общественных благ является абстрактной теорией, далекой от реальной действительности.

В последние годы была сделана попытка прорыва в теории равновесия в сфере производства общественных благ с использованием идеи альтернативной концепции методологического холизма и социального человека. Она была предложена Р.С. Гринбергом и А.Я. Рубинштейном в работе «Теория и методология исследования общественных проблем» (М., 2005). Ими была обоснована необходимость учета потребности и интереса общества в целом и при-



менение адекватного нерыночного механизма выявления предпочтений различных видов общественных благ.

**Равновесие в общественном секторе** представляет собой сложный структурно-образующий процесс. Его особенности можно наиболее полно выявить путем сравнения с рыночным равновесием.

Во-первых, механизм установления равновесия в общественном секторе отличается от механизма рыночного равновесия. Рыночное равновесие — это саморегулирующийся, самонастраивающийся процесс установления равновесия с помощью механизма свободных рыночных цен, т. е. с помощью цен, уравнивающих спрос и предложение.

Спрос и предложение общественных благ отличаются от спроса и предложения частных благ. Если для частного блага объем спроса представляет собой сумму спроса индивидуальных потребителей при данной цене, то для общественного блага все должны потреблять один и тот же объем. Кривая спроса на частное благо получается путем сложения по горизонтали, а кривая спроса на общественные блага есть сумма спроса на каждую единицу такого блага по вертикали. Другое важное различие между спросом на общественные и частные блага состоит в том, что при рыночном спросе на частные блага с помощью цены становятся возможными точное и мобильное отслеживание и учет предпочтений и вкусов потребителей, но отсутствие рыночного спроса на общественные блага создает объективные трудности выявления предпочтений потребителей этих благ. **Спрос на общественные блага** зависит от готовности потребителей платить за общественные блага. Он выявляется косвенно с помощью механизма общественного выбора, избирателей-налогоплательщиков, общественных опросов, коллективной договоренности потребителей, а также метода аналогии с рыночными ценами. Поэтому предельную полезность общественного блага можно рассматривать, как готовность людей всех вместе заплатить за дополнительную единицу общественного блага. Равновесный объем общественных благ будет находиться на пересечении предельной полезности (предельной выгоды) общественных благ с предельными затратами на них.

**Предложение общественных благ** отличается от предложения частных благ. Поскольку все потребители должны потреблять объем общественных благ целиком, то при любом объеме предложения общественных благ объем потребления этих благ равен объему предложения.

Другой особенностью предложения общественных благ является то, что оно осуществляется, как правило, на коллективной основе, сетью государственных и муниципальных учреждений или общественно-добровольными организациями.

На рыночное равновесие большое влияние оказывают ограничения семейного бюджета. В общественном секторе равновесие устанавливается главным образом с помощью сознательно и целенаправленно проводимой бюджетно-финансовой политики.

Финансово-бюджетный механизм, и прежде всего государственный бюджет, в сочетании с политическим механизмом (общественным выбором) играет в уравнивании спроса и предложения общественных благ такую же важную роль, как ценовой механизм в рыночном равновесии. Равновесие в общественном секторе в связи с большой ролью в его установлении государственного бюджета приобретает черты бюджетно-политического равновесия.

Во-вторых, концепция рыночного равновесия включает частичные равновесия (равновесия частных рынков), раскрывает механизм перехода с помощью механизма относительных цен к общему рыночному равновесию и показывает однородность природы этих видов рыночного равновесия. В отличие от рыночного равновесия равновесие в общественном секторе представляет собой сложную конфигурацию частичных равновесий, единство и различие которых определяются природой общественных благ. Совместный, коллективный характер потребления общественных благ придает общие черты равновесию спроса и предложения на эти блага, в частности преобладание принудительных, обязательных начал над добровольными, сознательных и организованных — над стихийными. Вместе с тем существуют специфические особенности частичных равновесий в общественном секторе. Они определяются тем местом, которое занимают общественные блага на шкале между двумя крайними точками: чистыми общественными благами и чистыми частными благами. Чем ближе благо расположено к чистому общественному благу, чем больше оно обладает свойством чистого общественного блага, тем сильнее роль госбюджета в установлении сбалансированности предложения и спроса на эти виды блага. С другой стороны, чем больше благо обладает свойством чистого частного блага, тем большее значение для равновесия в общественном секторе имеют ценовой механизм и спросовые ограничения семейного бюджета.

При анализе тенденции изменения структуры общего равновесия в общественном секторе и соотношения государственного и

семейного бюджетов необходимо знать особенности частичного равновесия спроса и предложения соответствующего вида общественного блага.

Равновесие предложения и спроса на чистые общественные блага и многие виды социально значимых благ устанавливается в значительной степени с помощью государственного бюджета и является, по существу, бюджетным равновесием. Отличия равновесия общественного сектора от рыночного равновесия весьма рельефно отражаются в специфических особенностях бюджетного равновесия. Бюджетная сбалансированность существенно отличается от эквивалентности, устанавливаемой рынком.

В основе рыночной эквивалентности лежит коммерческий принцип соотнесения частных затрат и частных выгод. Частные фирмы несут полную экономическую ответственность за все взятые на себя обязательства по сделке с другими хозяйствующими субъектами, и в случае нарушения обязательств они рискуют оказаться несостоятельными (обанкротиться). Их финансы отделены от государственных финансов.

**Бюджетное равновесие** базируется на принципе соотношения социальных затрат и социальных выгод. Именно этот принцип, а не коммерческий расчет является приоритетным в сфере производства и потребления многих видов общественных благ. Когда речь идет о безопасности народа, о его здоровье, национальных культурных ценностях, фундаментальных научных открытиях, коммерческий подход непригоден, а в некоторых случаях (например, денежная оценка ценности самой жизни) вступает в конфликт с духовно-нравственными ценностями людей. Здесь рекомендуется использовать методы последовательного приближения к абсолютной безопасности и соблюдения принципа «не навреди». Приоритет отдается социальным критериям перед экономическими.

Бюджетное равновесие строится на принципе учета эффекта целого, синергетического эффекта. Последний не представляет собой механическую сумму частных эффектов. Подчинение частных интересов общественным является характерной особенностью бюджетного равновесия. Финансирование первичных звеньев общественного сектора неотделимо от государственного финансирования.

Особенностью бюджетного равновесия является ярко выраженное преобладание обязательного, принудительного характера установления финансовой сбалансированности и финансирования в соответствии с принципом единой кассы (единого котла) как про-

и идного от требования единства бюджетной системы. В соответствии с этим принципом не допускается увязка определенных налоговых поступлений с конкретными государственными расходами. В тех случаях, когда в государственном бюджете определенные доходы закрепляются для исполнения конкретных расходов, допускается маневрирование средствами в рамках закрепленной статьи бюджета и создания резервного фонда. В большинстве случаев поступающие доходы в бюджет включаются в общую сумму и их расходование осуществляется правительством в соответствии с тем, какие социально-экономические приоритеты устанавливает парламент при утверждении государственного бюджета.

Отличительная особенность бюджетного равновесия состоит в том, что существует разрыв во времени и пространстве между оплатой населением общественных благ с помощью налогов, взимаемых государством в бюджет, и их использованием, а затраты на общественное благо обычно отдалены от получаемых выгод. Объективно обусловленная посредническая роль государства в регулировании спроса и предложения общественных благ мешает многим простым людям понять, что государственные расходы на общественные блага, предоставляемые бесплатно или на льготных условиях, находятся в зависимости от налогов, которые они платят государству. На поверхности явлений создается иллюзия бесплатности получения общественных благ. На практике многие люди одобрительно относятся ко всякому повышению расходов, идущих на социальные нужды, рассматривая их как манну небесную, но последующие за этим акции по повышению налогов на покрытие возросших государственных расходов воспринимают в штыки. У них формируется устойчивая налогофобия, сопротивление росту налогового бремени. Указанная фискальная иллюзия населения учитывается политическими деятелями в борьбе за голоса избирателей.

Имеется еще ряд недостатков бюджетного равновесия, обусловленных тем, что уравнивание спроса и предложения осуществляется не напрямую путем рыночного обмена экономического блага на доход, а опосредованно, через государственный бюджет и налоговую систему. При этом государство одновременно выполняет функцию оплаты общественных благ и функцию их поставщика. Бюджетное равновесие не опирается на принцип обратной связи, наиболее эффективно реализуемый с помощью рынка. В результате этого возникает искусственный спрос на общественные блага, а это ведет к их дефициту при расточительном использовании.

Регулирование спроса и предложения с помощью государственного бюджета имеет много общего с регулированием на монопольном рынке, на рынке с негибкими ценами. Характерными чертами такого регулирования являются: рacionamento (использование норм, стандартов), установление списка очередников, голосование ногами, теневой рынок и злоупотребление должностным положением, коррупция.

Бюджетное равновесие в демократическом обществе предусматривает использование механизма общественного коллективного выбора, который имеет много общих черт с рыночным механизмом, и его принято называть «политическим рынком», но аналогия не есть тождество, и бюджетное равновесие по своей природе остается псевдорыночным.

Как отметил американский ученый Винсент Остром, в демократическом обществе действует творческий потенциальный механизм самореализации и самоуправления как механизм псевдорынка, как незримая рука рынка, и он имеет тенденцию к поддержанию равновесия. Это выражается в стремлении достигнуть единства понимания и разумного уровня, консенсуса относительно решения общих проблем. Интересы людей разнообразны, но они способны эффективно дополнять друг друга, в результате чего складывается взаимозависимая общность интересов. Процессы возникновения и урегулирования споров происходят так, словно действует скорее «незримая рука», чем зримая — отдающая приказы и осуществляющая контроль над обществом<sup>1</sup>.

В бюджетно-финансовой и налоговой сферах пока не существует равенства суверенности государства и гражданина, отношения между ними строятся на обязательно-добровольной основе, принудительный порядок взимания налогов полностью не исключает возможности произвола со стороны государства по отношению к гражданам.

*Недостаток финансовой политики государства* состоит в том, что она действует в режиме запаздывания и избирательно, ориентируясь на конкретные социальные слои и отдельных людей. Нередко ставка на сбалансированность государственного бюджета становится самоцелью, полностью игнорируется инструментальная функция финансовой политики и связь бюджетного равновесия с макроэкономическим равновесием. Поэтому искусство финансовой политики заключается в умении найти компромисс между

---

<sup>1</sup> См.: Остром В. Указ. соч. С. 33.

интересными и внутренними аспектами бюджетного равновесия, умения сочетать стимулирующую и сдерживающую направленность финансовой политики, ее дискреционные и недискреционные нашла.

*Эффективность финансовой политики* повышается в результате сочетания финансовой политики с использованием ее так называемых встроенных стабилизаторов. Они действуют автоматически, как только в них возникает необходимость, без участия государства. Их роль как стабилизаторов состоит в том, чтобы сглаживать последствия экономических циклов и содействовать стабильности экономического положения. Одним из таких встроенных стабилизаторов является подоходный налог. В период спада доходы уменьшаются, происходит перемещение людей в низкие доходные группы и их обложение производится по низким налоговым ставкам. В период подъема доходы населения растут и встроенные стабилизаторы действуют в противоположном направлении, способствуя росту налогов и сокращению государственных расходов.

Автоматический антициклический характер действия свойствен и таким встроенным стабилизаторам, как пособия по безработице и социальные выплаты. С ростом занятости в период подъема объем фонда социальных выплат увеличивается, и это позволяет резервировать часть этих средств для социальных выплат в период кризиса, когда резко возрастает число безработных и обостряется проблема бедности.

Равновесие в общественном секторе не исчерпывается бюджетным равновесием, равновесием спроса и предложения чистых общественных благ, которое устанавливается исключительно с помощью государственного бюджета. Равновесие спроса и предложения многих смешанных общественных благ регулируется с помощью других механизмов.

Хотя социально значимые блага (мериторные — услуги образования, здравоохранения и культуры) в силу важности и масштаба внешнего эффекта их воздействия имеют много общего с чистым общественным благом и попадают в сферу действия бюджетного равновесия, однако одновременно они относятся к исключаемым смешанным благам и могут быть объектом смешанного финансирования.

Чтобы исключить возможности манипулирования финансовыми средствами властями в рамках глобальных налоговых поступлений и не допустить остаточного подхода к финансированию здравоохранения и социального обеспечения, достижение равно-

веса спроса и предложения на эти блага осуществляется с помощью социальных платежей (социальных взносов) и специальных фондов, не включаемых непосредственно в государственный бюджет. Их принято называть **государственными внебюджетными фондами**. Эти фонды представляют собой самостоятельные финансово-институциональные структуры, образованные путем доверительной передачи им государством своей собственности с целью эффективного управления финансами. Внебюджетные фонды и их денежные средства не входят в состав государственного бюджета и других бюджетов и изъятию не подлежат. Они имеют свои собственные бюджеты. Эти фонды функционируют на принципах самофинансирования. Социальные платежи (социальные взносы) представляют собой разновидность целевых, специализированных налогов. Они предназначены для финансирования социальных программ и формирования соответствующих фондов: пенсионного обеспечения, страхования по безработице и медицинского страхования. Принудительный характер изъятия этих платежей, их обязательность и легитимная форма изъятия роднят их с налогами. Целевая направленность социальных платежей создает финансовую и правовую гарантию автономности формируемых с их помощью социальных фондов в системе общественного финансирования.

Возможности маневрирования поступлениями от социальных платежей ограничены только рамками данных фондов.

**Исключаемость** социально значимых общественных благ допускает формирование негосударственных фондов за счет добровольных взносов и частного финансирования за счет оплаты предоставления этих благ из средств семейного бюджета.

Однако финансирование за счет госбюджета и государственных внебюджетных фондов рассматривается как надежная гарантия обязательного получения населением определенного объема социально значимых благ.

Сверх этого уровня допускается необязательное, добровольное финансирование из негосударственных фондов и личных сбережений населения. Границы замещения общественных финансов частными весьма узки, и здесь, как правило, действует принцип взаимного дополнения альтернативных способов финансирования.

Здесь не действует характерное для общих налогов правило запрета конкретизации налоговых поступлений, а следовательно, и неприменим принцип единой кассы (единого котла). Специальный взнос, не потеряв основного признака налогообложения —

принудительности и обязательности платы, приобретает по сравнению с общим налогом определенные признаки рыночного равновесия и ценового механизма.

В общественном секторе частичное равновесие спроса и предложения таких смешанных общественных благ, как перегружаемое благо и клубное благо, которые устанавливаются с помощью сборов и пошлин, вплотную приближается к частичному рыночному равновесию. Сборы и пошлины за пользование мостами, автодорогами, туннелями и шлюзами предполагают свободу выбора в пользовании этими благами, и поэтому они обладают в меньшей степени чертами налога, являясь квазиналогом, и в большей степени — чертами цены.

Что касается равновесия спроса и предложения на квазиобщественные блага (на товары и услуги отраслей естественной монополии), то оно представляет собой равновесие спроса и предложения на монопольном рынке. В основе его лежит механизм установления монопольных цен. В рамках указанного равновесия с помощью механизма цен допускается маневрирование ресурсами и перекрестное финансирование. Цены на некоторые услуги и экономические блага устанавливаются заведомо выше предельных затрат, с тем чтобы иметь возможность полученный доход перераспределять на другие, малорентабельные или нерентабельные услуги. Практику перекрестного финансирования диктуют стимулы к широкой диверсификации предприятий и организаций общественного сектора. Так, например, в государственной системе почтового и телефонного обслуживания тарифы на междугородные и международные почтовые и телефонные услуги устанавливаются выше, чем на услуги почт и телефонных сетей для сельских жителей и жителей малонаселенных регионов страны.

Особой разновидностью рыночного равновесия является равновесие спроса и предложения некоторых исключаемых смешанных общественных благ (например, произведения искусства, медикаменты, услуги работников свободных профессий и т.д.). Рынок таких благ регулируется с помощью механизма равновесных цен, потоварных налогов (налогов на продажу, акцизных налогов, таможенных тарифов и т.д.), а также лицензий. На этих рынках в зависимости от степени эластичности спроса и предложения складывается разнонаправленное взаимодействие цен и налогов.

При всем разнообразии частичных равновесий в общественном секторе центральное место занимает равновесие спроса и предло-



жения общественных благ, устанавливаемое с помощью государственного бюджета.

Концепция равновесия в общественном секторе с учетом неоднородности предпочтений к общественным благам разного вида и типологии общественных благ дает серьезное теоретическое обоснование механизма смешанного (многоканального) финансирования и институциональных преобразований в социальной сфере.

## **ВЫВОДЫ**

1. Рыночная система может находиться в состоянии общего равновесия, но оно не гарантирует оптимального распределения ресурсов общества, социальной справедливости в распределении экономических благ и максимизации функции общественного благосостояния. В экономической теории выдвигались различные положения о повышении функции общественного благосостояния путем перераспределения ресурсов, определении точки максимума благосостояния в условиях конкретного исторического момента (оптимум и улучшение по Парето, критерий компенсации Калдора–Хикса).
2. Большой вклад в теорию рыночного равновесия как конкурентного эффективного равновесия внесли Маршалл, Вальрас, Парето. Изначально рыночное равновесие ограничивалось только частным сектором, производством товаров индивидуального пользования. Но с усилением роли государства в поддержке образования, здравоохранения, науки и развития отраслей инфраструктуры (связи, транспорта и т.д.) на рубеже XIX и XX вв. впервые шведскими учеными Викселем и Линдалем была предложена модель рыночного равновесия с включением общественных и коллективных благ и с использованием индивидуальных «налоговых» цен (цен Линдаля), определяющих готовность индивидуумов оплачивать продукцию и услуги общественного сектора.

Их идеи были развиты в середине 50-х гг. XX в. американским ученым-экономистом П. Самуэльсоном в рамках неоклассической парадигмы. Им были определены условия общего равновесия с включением общественных благ, критериальные свойства общественных благ и обоснована возможность использования для выявления предпочтения общественных благ механизма цен Линдаля в сочетании с механизмом оценочных суждений.

1. В конце XX и начале XXI в. в странах, имеющих статус рыночных экономик, сложилась практика составления системы национальных счетов (СНС) в соответствии с предложенной ООН международной методикой их разработки. С помощью СНС представляется возможным дать не только качественную, но и количественную характеристику экономического оборота товаров, услуг и ресурсов, производимых и потребляемых в каждой стране, а также выявлять динамику развития общественного (государственного) и частного-предпринимательского секторов национальной экономики, оценивать сбалансированность их развития.
4. Объем ресурсов, который отвлекается из рыночного в общественный сектор, должен быть гармонизирован с потребностью общества в услугах общественного сектора. В экономике должна соблюдаться рациональная пропорция, равновесие между общественным и рыночным секторами, поскольку избыточное изъятие ресурсов тормозит развитие экономики. В теории эта проблема рассматривается в ключе сбалансированности между производством общественных благ и потребностью в общественных благах.
5. Сложность определения равновесного (с потребностями) объема производства общественных благ определяется тем, что рыночный механизм установления равновесной цены на блага «не работает» в секторе производства общественных благ (в силу их специфики — неконкурентности и неисключаемости). Оценка потребностей общества в общественных благах с использованием принципа общественного согласия (Э. Линдаль) на практике невозможна (цены Линдаля не поддаются количественной оценке) и нецелесообразна (не решается проблема «безбилетников», «зайцев»). Вопрос об объеме производства общественных благ на практике решается с использованием двух ключевых принципов — обязательного налогообложения и коллективного выбора (лиц, уполномоченных обществом принимать соответствующие решения).
6. Равновесное состояние общественного сектора определяется как состояние, при котором изъятие дохода в общественный сектор приводит к повышению функции общественного благосостояния (в динамическом аспекте), доходы и расходы общественного сектора сбалансированы и распределение доходов соответствует потребностям общества.

## **ТЕРМИНЫ**

Равновесие в общественном секторе

Частичное равновесие

Общее равновесие

Внешние и внутренние аспекты равновесия

Функция общественного благосостояния

Специфика спроса и предложения общественных благ

Оптимум по Парето

Улучшение по Парето

Критерий Калдора–Хикса

Цены Линдаля

Бюджетное равновесие

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. В чем отличие равновесия в общественном секторе от рыночного равновесия?
2. Какие ключевые факторы влияют на функцию общественного благосостояния?
3. Раскройте специфику спроса и предложения общественных благ.
4. Какое состояние экономики называется Парето-эффективным и когда возможно улучшение по Парето?
5. Почему на практике неприменим принцип общественного согласия Линдаля?
6. Какова роль государства в производстве и поставке смешанных общественных благ и частных благ, включаемых в рыночный оборот?

# ГЛАВА 7. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

## 7.1. РЕСУРСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Вопрос о масштабах производства общественных благ и успешной реализации иных функций общественного сектора (например, инвестиционного субсидирования и реализации ряда задач в сфере социальной политики, непосредственно не связанных с производством общественных благ) в значимой мере определяется его ресурсным обеспечением — кадрами, производственной базой, ресурсами финансового капитала, иными экономическими активами.

### 7.1.1. Экономические активы общественного сектора

**Экономические активы** согласно определению системы национального счетоводства — это объекты, на которые институциональные единицы (индивидуально или коллективно) устанавливают права собственности и из которых их владельцы могут извлекать выгоды посредством их хранения или использования в течение определенного периода времени. Экономические активы делятся на два типа — нефинансовые и финансовые.

Все субъекты общественного сектора имеют право владеть теми или иными видами экономических активов, получать доход от их использования и распоряжаться этим доходом в соответствии с целями своей деятельности. Право собственности на экономические активы дает возможность получения экономических выгод их собственникам. Характер этой выгоды определяется типом используемого экономического актива (прибыль от производства продукции, рента, проценты за предоставленный кредит или депозит, дивиденды по акциям и т.д.).

Нефинансовые активы включают произведенные и произведенные активы.

**Произведенные активы.** В состав произведенных активов входят все активы, являющиеся продуктами деятельности, — это основные фонды, запасы материальных оборотных средств, а также ценности. *Основные фонды* — активы, которые могут многократно или непрерывно использоваться в процессе производства в течение длительного периода (более года). В составе основных фондов вы-

деляют материальные и нематериальные основные фонды. К материальным фондам относятся: здания, сооружения, машины, оборудование, культивируемые активы (животные и деревья, используемые для получения продукции). Нематериальные основные фонды — средства программного обеспечения и используемые в производстве оригинальные произведения развлекательного жанра, литературы и искусства; новая информация и специальные знания, используемые субъектами, установившими на них права собственности или получившими соответствующую лицензию. **Запасы материальных оборотных средств** включают запасы продукции, хранящейся у производителей до включения в производство или перепродажи. **Ценности** являются дорогостоящими товарами, не предназначенными для целей производства или потребления. Накопление ценностей осуществляется с целью сохранения стоимости. К ценностям относятся драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия и произведения искусства.

Основные фонды и запасы материальных оборотных средств являются активами, которые могут принадлежать только производителям, использующим их в целях производства. Этим имуществом располагают все институциональные единицы общественного сектора, именно оно позволяет им осуществлять свою производственную деятельность. При этом **основной капитал, материальные оборотные средства и ценности** институциональных единиц, включаемых в сектор «Государственное управление», являются собственностью того уровня власти, к которому относится та или иная институциональная единица этого сектора (федеральная собственность, собственность субъектов Федерации и собственность местных органов власти). Например, это здания и оборудование административных учреждений, учреждений здравоохранения, образования и т.д. Имущество институциональных единиц сектора НКООДХ является собственностью организаторов НКООДХ. Поскольку учреждения общественного сектора производят в основном нерыночную продукцию (оцениваемую по издержкам на производство), экономических выгод от прав собственности на имущество этих организаций властные структуры и организаторы НКООДХ не имеют. Именно в этом состоит особенность прав собственности на имущество организаций общественного сектора. Вместе с тем следует обратить внимание на следующую тонкость. В ряде случаев государство предоставляет право на осуществление (при выполнении полного объема нерыночных услуг) рыночной деятельности своим учреждениям (например, в сфере

шники, здравоохранения и т.д.) и при этом не изымает в бюджет полученную ими прибыль. Эта прибыль должна использоваться на оплату труда и развитие производственной базы таких учреждений. В условиях объективной ограниченности бюджетного финансирования подобная политика позволяет сохранять кадровые ресурсы и улучшать техническое оснащение бюджетных организаций.

Имущество Банка России является государственной собственностью, хотя деятельность банка по функциональному назначению относится к сектору финансовых корпораций. Деятельность Банка России включает операции, нацеленные на получение прибыли (например, операции по рефинансированию на внутреннем рынке, операции на международных финансовых рынках). И нераспределенный остаток прибыли от своей деятельности Банк России должен перечислять в федеральный бюджет. В состав собственности органов государственной власти и местного управления включается также имущество **государственных унитарных предприятий**, которое принадлежит этим предприятиям на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Эти предприятия занимаются производством рыночной продукции и не относятся к общественному сектору (в СНС они включаются в сектор «Нефинансовые корпорации»). Нераспределенный остаток прибыли унитарных предприятий перечисляется в государственный бюджет. Так государство реализует свою выгоду от права собственности на имущество унитарного предприятия.

Унитарным предприятием признается **коммерческая организация**, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только предприятия государственных властных структур и муниципальные предприятия. Например, унитарными государственными предприятиями федерального уровня являются «Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС)», а также «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК).

Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, создается по решению уполномоченного на то органа государственной власти или органа местного самоуправления. В случаях и в порядке, которые предусмотрены законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, на базе государ-

ственного или муниципального имущества может быть создано унитарное предприятие на праве оперативного управления (**казенное предприятие**).

**Непроизведенные активы** (непроизведенные нефинансовые активы) — активы, используемые в производстве, но не являющиеся продуктами производства. К ним относятся материальные непроизведенные активы и нематериальные непроизведенные активы. В состав *материальных непроизведенных активов* включаются природные богатства — земля; ресурсы недр (достоверные запасы полезных ископаемых, пригодные для экономической эксплуатации); некультивируемые биологические ресурсы (например, леса, дикие животные, рыбные места); водные ресурсы. Отметим, что в состав экономических активов включаются лишь: а) те природные ресурсы, на которые установлены права собственности (на часть природных богатств право собственности не может быть установлено в принципе — воздух, океан); б) те природные ресурсы, которые вовлечены или доступны для вовлечения в хозяйственный оборот. К *нематериальным непроизведенным активам* относятся теоретические построения, создаваемые обществом (патенты, «гудвиллы», договоры об аренде земли, концессии на право разработки месторождений и другие контракты с определенными условиями).

Так, в **государственной собственности** находятся многие объекты материальных непроизведенных активов — ресурсы недр (месторождения угля, газа, нефти, рудных и нерудных минералов), земельные участки, леса. Государство (в соответствии с существующим законодательством) определяет порядок природопользования, устанавливает платежи за пользование природными ресурсами, выдает (на платной основе) другим участникам хозяйственной деятельности лицензии на право разработки месторождений, вырубку леса, вылов рыбы. Участки земли могут находиться как в частной, так и в государственной собственности. Участки земли, принадлежащие государственным структурам различного уровня, могут ими сдаваться в аренду или продаваться (с передачей права собственности).

Доля государственной собственности в материальных непроизведенных активах весьма высока (пока право частной собственности разрешено лишь в отношении земельных участков, а недр, лесной фонд страны, водные ресурсы находятся в федеральной собственности). Все доходы (выгоды сектора «Государственное управление») от использования непроизведенных нефинансовых

активов, находящихся в собственности государства, поступают в бюджет.

**Финансовые активы** отличаются от других экономических активов тем, что возникновению финансового актива (или финансового требования) у какой-либо единицы, как правило, сопутствует появление корреспондирующего пассива (финансового обязательства) у другой институциональной единицы. Исключением являются финансовые активы, входящие в состав международных резервов страны в виде специальных прав заимствования (СПЗ). К категории финансовых активов относятся: ценные бумаги, кроме акций; акции и другие формы участия в капитале; депозиты; наличная валюта (национальная и иностранная); кредиты и займы; СПЗ. Монетарное золото, включаемое в состав международных резервов, не классифицируется как финансовый актив (это высоколиквидный материально-вещественный актив, используемый как средство сохранения стоимости, ценность).

Собственники финансовых активов (за исключением СПЗ и наличной валюты) получают финансовые выгоды от владения активами в виде процентов и дивидендов. Все институциональные единицы общественного сектора располагают тем или иным видом финансовых активов.

Государство располагает пакетами (в том числе контрольными) акций ведущих российских компаний и компаний со смешанной российско-иностранной собственностью (в газовой, нефтяной, металлургической и других структурообразующих отраслях экономики), участвует в прибылях иностранных компаний, действующих на территории России на основе соглашений о разделе продукции. Также государство владеет ценными бумагами и иными долговыми обязательствами правительств иностранных государств, полученными в результате предоставленной им финансовой помощи. Значимая часть финансовых активов органов государственного управления формируется депозитными остатками. В частности, депозиты федерального правительства включают средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Средства этих фондов размещены на счетах Банка России, и часть из них Банк России «переразмещает» в государственные международные резервы. Состояние государственных финансовых активов в решающей степени определяется состоянием международных резервов, находящихся под контролем органов денежно-кредитного регулирования (Банка России и Министерства финансов РФ). Часть международных резервов (как указывалось выше) формируется ресурса-



ми государственных резервных фондов, а другая (большая часть) обеспечивается Банком России в ходе исполнения его функций (в том числе по операциям с валютой).

**Международные резервы** — высоколиквидные внешние активы, которые в любой момент могут быть использованы для стабилизации платежного баланса или аналогичных целей. Проценты по ним не предназначены для перечисления в бюджет, они накапливаются в составе международных резервов.

Международные резервы РФ достигли значительного объема — 582 млрд долл. (на 1 сентября 2008 г.), и их структура характеризовалась следующими соотношениями. На долю резервных активов в иностранной валюте приходилось 446 млрд долл. (или почти 77% общего объема международных резервов), золота — 13,1 млрд долл. (2,2%), СПЗ — 1 млн долл., резервной позиции в МВФ — 372 млн долл., других резервных активов (обратные РЕПО) — 122,1 млрд долл. Основная часть международных резервов — резервные активы в иностранной валюте — имеет различные формы размещения: на счетах в банках-нерезидентах, в виде ценных бумаг нерезидентов, наличной иностранной валюты и т.д.

Прочие, помимо органов государственного управления, субъекты общественного сектора могут иметь практически все виды финансовых активов, за исключением активов, относимых к категории международных резервов. Доходы от финансовых активов являются частью их финансовых ресурсов и используются в соответствии с целевой функцией того или иного субъекта. Так, например, доходы от финансовых активов сектора «Государственное управление» (проценты, дивиденды) поступают в бюджет страны — учитываются в составе его доходной части.

При оценке финансового состояния и обеспеченности собственными финансовыми ресурсами институциональных единиц общественного сектора весьма важной характеристикой является показатель «**чистые финансовые активы**» (разница между их накопленными финансовыми активами и финансовыми обязательствами).

Таким образом, институты общественного сектора для осуществления своей деятельности располагают имуществом (на праве собственности или на праве пользования) и имеют иные экономические активы, в том числе являющиеся источником пополнения средств для решения их целевых задач.

В стране ведется тщательный кадастровый учет всех объектов недвижимости, функции по учету недвижимости возложены на

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Для управления и контроля за имуществом органов государственной власти созданы и функционируют специализированные организации — Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество), специализированное государственное учреждение при Правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества», органы по управлению государственным имуществом субъектов Федерации. Функции по управлению финансовыми активами органов государственной власти возложены на Министерство финансов РФ и финансовые органы субъектов Федерации (в соответствии с их полномочиями).

### **7.1.2. Кадровые ресурсы общественного сектора**

Качество кадров играет важную роль в обеспечении успешности деятельности в любой сфере, и жизнь не раз доказывала справедливость крылатой фразы «Кадры решают все». Особую значимость кадровый вопрос приобретает в сфере деятельности по государственному управлению и регулированию экономики, где от компетентности и добросовестности лиц, принимающих решения, во многом зависят общие условия функционирования экономики, ее важных секторов и структурообразующих предприятий, решение проблем крупных социальных групп.

**Основным источником ресурсов** для замещения выборных должностей в законодательной (или, иначе, представительной) ветви власти, а также в представительных органах муниципальных образований **являются общественные организации сектора НКООДХ (в частности, политические партии)**. В ходе предвыборной кампании партии открыто излагают широкой общественности свои платформы (видение узловых проблем страны и их причин, первоочередных задач и конкретных целей развития), предлагают программы по социальному и экономическому развитию страны. И избиратели в соответствии со своими предпочтениями и путем тайного голосования распределяет голоса в пользу тех или иных кандидатур на выборные должности различного уровня.

Кандидатуры на ключевые руководящие посты исполнительной ветви власти определяются путем согласования позиций Президента РФ и Государственной Думы. Прочий кадровый состав широко разветвленного аппарата всех ветвей власти формируется в основном в рабочем порядке, и отбор происходит в соответствии с критерием уровня профессиональных навыков претендентов. По такому же критерию идет набор кадров и в другие государственные

учреждения и нерыночные некоммерческие организации этого сектора.

В целях повышения привлекательности труда в бюджетной сфере, улучшения качества кадрового состава бюджетных организаций и финансового обеспечения служащих государство проводит политику регулярной индексации их заработной платы, реализует специальные пенсионные программы для лиц, имеющих статус «государственный служащий», и реализует другие меры (в том числе связанные с повышением квалификации на безвозмездной основе).

Весьма строгому кадровому отбору подвергаются специалисты, предлагающие свои услуги Банку России. Так, помимо высоких требований к профессиональным качествам Банк обязует их выполнять ряд специальных требований, обеспечивающих неаффилированность своего контингента. Банк России имеет свою программу пенсионного обеспечения служащих, регулярно проводит мероприятия по повышению квалификации сотрудников и реализует иные меры по повышению качества кадрового состава и улучшению условий работы и жизни своих специалистов.

Источником трудовых ресурсов для институциональных единиц сектора НКООДХ в основном являются группы инициативных граждан, готовых взять на себя соответствующие общественные функции в силу убеждений, морально-нравственных принципов, интереса. Размер вознаграждения за труд, как правило, не является решающим фактором при принятии решения о деятельности в этой сфере.

Совершенно особым случаем является деятельность религиозных организаций. Заниматься религиозной деятельностью согласно церковным правилам имеют право лишь люди, получившие специальное и, как правило, достаточно глубокое богословское образование. В частности, Русская православная церковь в своей структуре имеет специальные учебные заведения — духовные академии, семинарии, училища. Число лиц духовного сана приближается к 29,5 тыс. человек. Вместе с тем в широкой благотворительной деятельности Церкви на добровольных началах принимают активное участие и мирские лица.

В общественном секторе занята значительная часть трудовых ресурсов страны (в бюджетной сфере — порядка  $\frac{1}{5}$  занятых в экономике). И в условиях прогнозируемого дефицита трудовых ресурсов рост производства общественных благ должен достигаться не столько за счет экстенсивного фактора — роста занятых в общественном

секторе (в первую очередь в секторе «Государственное управление»), сколько за счет повышения производительности труда. А это возможно лишь на основе улучшения организации труда, его оснащения передовыми техническими средствами, внедрения современных технологий в производственные процессы (т.е. роста вложений в основной капитал и повышение его качества).

## 7.2. СИСТЕМНЫЕ СВЯЗИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### 7.2.1. Формирование валового располагаемого дохода общественного сектора и его экономические взаимосвязи

Все сектора экономики, принимая участие в производственном процессе (производя товары и услуги), создают валовую добавленную стоимость (табл. 7.1).

Таблица 7.1

Производство продукции и образование ВДС по секторам экономики в 2006 г.

Млрд руб.	Экономика	Сектора внутренней экономики			
		ГУ	НКООДХ	ДХ	Корпорации (включая Банк России)
1. Выпуск в основных ценах:	46 360	4491	166	3934	37 769
рыночный		103	7		
нерыночный		4388	159		
2. Промежуточное потребление	23 418	2005	75	1202	19 558
В том числе КИУФП*	579				
3. ВДС (3 = 1 – 2)	22 942	2486	91	2733	18 211
В том числе:					
расходы на оплату труда наемных работников (включая оплату труда нерезидентов)	11841	2327	84		9430
чистые другие налоги на производство	1442	0,6	0,5	5,8	1435
валовая прибыль и валовой смешанный доход	9659	159	6,1	2727	7346
Из него:					
потребление основного капитала	1370	91	4,6	110	1163
чистая прибыль и чистый смешанный доход	8868	68	1,5	2616	6183
4. Чистые (за вычетом субсидий) налоги на продукты и импорт	3937				
5. ВВП (5 = 3 + 4)	26 880				

\* КИУФП — объем косвенно-измеряемых услуг финансовых посредников, включаемых в расходы на промежуточное потребление. Этот показатель (так же, как и показатель «Чистые (за вычетом субсидий) налоги на продукты и импорт») статистикой по секторам не распределяется. Поэтому по показателям «Промежуточное потребление», ВДС, «Валовая прибыль и валовые смешанные доходы», а также «Чистая прибыль и чистые смешанные доходы» суммарная оценка по секторам отличается от итоговой по экономике (выше итоговой) на величину КИУФП. Данный комментарий необходимо учесть и при анализе всех последующих таблиц (в части показателей «Валовой национальный доход», «Валовой располагаемый доход», «Валовое сбережение» и «Чистое кредитование/чистое заимствование»).

На долю выпуска общественного сектора (рассматриваются сектор «Государственное управление» или в дальнейшем изложении — сектор ГУ и сектор НКООДХ) приходится порядка 10% в общем объеме выпуска экономики. И почти весь выпуск общественного сектора (это в основном услуги) носит нерыночный характер, являясь **общественным благом**, предоставляемым обществу. Стоимость услуг общественного сектора (так же как и выпуска прочих секторов) складывается из расходов на промежуточное потребление и валовой добавленной стоимости. Однако в отличие от других секторов валовая добавленная стоимость общественного сектора практически не содержит прибыли (доля чистой прибыли в ВДС общественного сектора не превышает 3%, она обусловлена рыночной частью продукции этого сектора). В основном валовая добавленная стоимость общественного сектора как производителя нерыночной продукции формируется объемом оплаты труда занятых в нем лиц. Стоимостная оценка нерыночной продукции (общественного блага), произведенной общественным сектором, совпадает с оценкой издержек на ее производство.

Ответ на вопрос о том, за счет каких источников (помимо валовой прибыли) осуществляется производство и воспроизводство общественного сектора как производителя нерыночной продукции, основывается на данных из счетов распределения первичных доходов (табл. 7.2) и вторичного распределения доходов (табл. 7.3). В них отражены межсекторальные финансовые потоки и потоки между страной и остальным миром, формирующие валовые располагаемые доходы институциональных секторов экономики и, соответственно, общественного сектора.

К первичным доходам экономики (см. табл. 7.2) относятся доходы субъектов экономики от производственной деятельности (валовая прибыль и валовой смешанный доход, оплата труда, на-

логи на производство и импорт и субсидии на производство и импорт) и доходы от собственности. Получателем **валовой прибыли** являются все институциональные сектора экономики, кроме сектора домашних хозяйств. Сектор домашних хозяйств получает **валовой смешанный доход** — доход, который для занятых в «неформальном производстве» нельзя разделить на заработную плату и прибыль.

Все институциональные сектора экономики (кроме сектора домашних хозяйств) несут расходы по **оплате труда наемных лиц**, среди которых находятся как лица — резиденты страны, так и привлеченные из-за рубежа (нерезиденты). Получателем доходов по линии оплаты труда (от внутренних секторов и «остального мира») является сектор домашних хозяйств, поэтому при распределении первичных доходов в рамках позиции «Оплата труда» по всем секторам внутренней экономики, кроме сектора домашних хозяйств, стоят нули.

Получателем **налогов на производство и импорт** (куда входят налоги на продукты и импорт — НДС, акцизы, таможенные пошлины — и другие налоги на производство — плата за пользование природными ресурсами, налог на имущество организаций и т.д.) является только сектор ГУ, а точнее, **бюджетная система** страны. Их платят предприятия всех секторов экономики. Налоговые нормы устанавливаются, как отмечалось выше, государством, и их уровень влияет на показатель валовой прибыли, полученной в секторах экономики. Со своей стороны, сектор «Государственное управление» из бюджетных средств субсидирует производство и потребление продукции в других секторах, является плательщиком **субсидий на производство**. Поэтому при оценке сальдо первичных доходов по сектору «Государственное управление» объем субсидий на производство показан с минусом. Чистые налоги на производство (налоги за вычетом субсидий) играют основную роль в формировании **сальдо первичных доходов** сектора ГУ (по данным 2006 г. на их долю в объеме сальдо приходилось 93%).

Для секторов экономики весьма важным показателем является сальдо доходов от собственности. Все сектора имеют собственность в различных ее формах (экономические активы), которая является источником дохода, а также используют заемный капитал внутренних секторов либо «остального мира» и должны нести издержки по его оплате.

В состав доходов от собственности сектора «Государственное управление» включаются: **проценты** (от банковской системы по

**Распределение первичных доходов институциональных секторов и формирование  
валового национального дохода в 2006 г.\***

Экономика	Млрд руб.	Сектора внутренней экономики				ОМ**
		ГУ	НКООДХ	ДХ	Корп	
1. Валовая прибыль и смешанный доход***	9659	159	6,1	2727	7346	
2. Оплата труда с учетом сальдо операций по оплате труда с остальным миром	11 723			11 723		
2.1. Заработная плата				10 130		
2.2. Сальдо операций по оплате труда с остальным миром:				-119		119
передано в остальной мир (нерезидентам)				-163		163
получено от остального мира (резидентами)				45		-45
2.3. Отчисления на социальное страхование				1711		
3. Чистые налоги на производство и импорт	5379	5379				
3.1. Налоги на производство и импорт		5537				
3.2. Субсидии на производство и импорт		-158				
4. Сальдо доходов от собственности	-683	241	0,8	1182	-2107	683
4.1. Доходы от собственности полученные		421	0,8	1435	2137	1439
4.2. Доходы от собственности переданные		-180	0,0	-252	-4243	-756
5. Валовой национальный доход (для секторов – сальдо первичных доходов)*** 5 = 1 + 2 + 3 + 4	26 078	5779	6,9	15 632	5239	802

\* Полученные сектором доходы (+), переданные сектором доходы (-).

\*\* ОМ — сектор «Остальной мир».

\*\*\* Несовпадение суммы показателей по секторам с итоговой оценкой по экономике связано с особенностями учета КИУФП (см. прим. к табл. 7.1).

остаткам на счетах, от «остального мира» по обслуживанию своих обязательств, проценты за кредит внутренней экономике); **распределенный доход корпораций** (доходы по имеющимся у сектора ГУ акциям корпораций, нераспределенная прибыль унитарных предприятий, перечисление прибыли ЦБ); **рента** (различные платежи в бюджет, осуществляемые корпорациями при пользовании природными ресурсами, аренде земли). В состав доходов от собственности, выплачиваемых сектором ГУ, входят **процентные платежи** по обслуживанию внешнего и внутреннего долга сектора ГУ. Все фактически полученные доходы от собственности сектора ГУ включаются в состав доходов бюджетной системы, а фактические выплаты доходов от собственности, осуществляемые сектором ГУ, — в состав ее расходов.

В ходе первичного распределения доходов в секторах формируется сальдо первичного распределения доходов, суммарная оценка которых образует валовой национальный доход страны. Концентрация сальдового остатка первичных доходов в общественном секторе имеет тенденцию к повышению (в 2006 г. на его долю в объеме ВНД приходилось 22,2%).

В ходе вторичного распределения (см. табл. 7.3) доходов экономики, т.е. обмена текущими трансфертами, формируется показатель «Валовой располагаемый доход» (ВРД) секторов (на уровне всей экономики — валовой национальный располагаемый доход — ВНРД). Текущими трансфертами (в отличие от капитальных трансфертов) считаются все безвозмездные перечисления, в качестве целевого назначения которых не указано использование их на инвестиционные цели. Все институциональные сектора экономики являются и получателями, и плательщиками текущих трансфертов, имея по этой линии связи между собой и с «остальным миром».

Текущие трансферты, полученные сектором ГУ, обеспечивают немалую часть доходов бюджетной системы. В их состав включаются: налоги на доходы организаций и физических лиц; налог на имущество физических лиц, а также обязательные отчисления на социальное страхование и некоторые другие виды поступлений. Плательщиками текущих трансфертов в сектор ГУ являются субъекты сектора домашних хозяйств и корпорации, имевшие в отчетном периоде налогооблагаемые доходы. При этом сектор домашних хозяйств лишь формально считается плательщиком отчислений на социальное страхование сектору ГУ (поскольку в его первичных доходах оплата труда показывается с обязательными и добровольными



**Вторичное распределение доходов институциональных секторов и формирование валового национального располагаемого дохода в 2006 г.\***

Экономика	Млрд руб.	Сектора внутренней экономики				ОМ**
		ГУ	НКООДХ	ДХ	Корп	
1. ВНД/СПД	26 078	5779	7	15 632	5239	
2. Сальдо текущих трансфертов	-41	2559	178	-819	-1959	41
2.1. Текущие трансферты полученные:	7765	4778	225	2188	574	215
текущие налоги на доходы, имущество, прочие		2760				
отчисления на социальное страхование		1599	0,3		126	
социальные пособия, кроме социальных трансфертов в натуральной форме				2059		1
Другие текущие трансферты		419	225	129	448	214
2.2. Текущие трансферты выплаченные:	-7806	-2219	-47	-3007	-2533	-174
текущие налоги на доходы, имущество, прочие				-998	-1762	
отчисления на социальное страхование				-1726		
социальные пособия, кроме социальных трансфертов в натуральной форме		-1996	-12		-52	
Другие текущие трансферты		-223	-35	-284	-719	-174
В том числе с связи с международным сотрудничеством		-27				
3. ВРНД (для секторов — ВРД) (3 = 1 + 2)	26 037	8338	185	14813	3280	

\* Полученные сектором доходы (+), переданные сектором доходы (-).

\*\* ОМ — сектор «Остальной мир».

\*\*\* Несовпадение суммы показателей по секторам с итоговой оценкой по экономике связано с особенностями учета КИУФП (см. прим. к табл. 7.1).

отчислениями на социальное страхование). Фактически же обязательные отчисления на социальное страхование производят работодатели, а наемным работникам выплачивается заработная плата. Обратим внимание на то, что в сектор ГУ поступают только **обязательные** отчисления на государственное социальное страхование (нормы отчислений устанавливаются государством). Поступления

и негосударственные фонды социального страхования в основном отражаются по сектору «Корпорации» (где их получателем является сектор финансовых корпораций). Сектор ГУ может также являться и получателем части текущих трансфертов от «остального мира», но их величина весьма мала (в основном текущие трансферты от «остального мира» идут в сектор домашних хозяйств).

Основная часть объема выплаченных сектором ГУ (в том числе внебюджетными фондами) текущих трансфертов приходится на **социальные пособия** населению (выплаты пенсий, пособий, стипендий и т.д.). В последние годы государством проводится активная политика по улучшению условий жизни малообеспеченных социальных групп (в первую очередь пенсионеров), ускоренному росту их реальных доходов и размеры индексации пособий опережают индекс инфляции. Так, в 2005 г. объем выплат социальных пособий сектором ГУ возрос на 13,9%, а в 2006 г. — уже на 23%. Отметим, что объем поступлений социальных отчислений в сектор ГУ устойчиво ниже объема выплачиваемых им социальных пособий (в 2006 г. — на 20%). С этим связана проблема хронического дефицита средств Пенсионного фонда РФ. Необходимо повышение эффективности управления его средствами, оптимизации норм и порядка взимания социальных отчислений (например, единого социального налога — ЕСН).

Государство также осуществляет безвозмездные перечисления средств на поддержку своих предприятий в секторе «Корпорации» и сектора НКООДХ. Часть текущих трансфертов от сектора ГУ поступает в «остальной мир» (например, международная помощь, взносы в некоторые международные организации).

Финансирование сектора НКООДХ осуществляется в основном за счет добровольных текущих трансфертов, в первую очередь домашних хозяйств. В то же время и сам сектор НКООДХ участвует в передаче социальных пособий и других денежных форм поддержки населения малообеспеченным гражданам.

ВРД сектора ГУ на 95% (табл. 7.4) формируется за счет чистых поступлений налогового типа и определяется тремя ключевыми факторами — государственной налоговой политикой, масштабами развития производства (т.е. налогооблагаемой базы) и политикой выплат социальных трансфертов населению в денежной форме. Доля чистых доходов от собственности в ВРД сектора ГУ не столь высока. Повышению этих доходов способствует рост эффективности управления государственными активами и снижение нагрузки на бюджет по обслуживанию долга.

## Структура валового располагаемого дохода общественного сектора в 2006 г.

	Общественный сектор	В том числе		Общественный сектор	В том числе	
		сектор ГУ	сектор НКООДХ		сектор ГУ	сектор НКООДХ
	Млрд руб.			Структура, %		
Валовая прибыль	165	159	6	2	1,9	3,3
Чистые налоги на производство и импорт	5379	5379		63	64,5	
Сальдо доходов от собственности	241	241	1	3	2,9	0,4
Сальдо текущих трансфертов	2737	2559	178	32	30,7	96,3
ВРД	8523	8338	185	100	100	100

### 7.2.2. Использование ВРД и воспроизводственный процесс общественного сектора

Валовые располагаемые доходы общественного сектора (где концентрируется порядка трети ВНРД страны) являются источником средств для его функционирования, воспроизводства. Рассмотрим, как отражается данный процесс в СНС — счетах использования располагаемого дохода и операций с капиталом (табл. 7.5, 7.6).

Валовой располагаемый доход используется на конечное потребление товаров и услуг и валовое сбережение. Расходы на ко-

Таблица 7.5

## Использование ВРД по институциональным секторам экономики в 2006 г.

Экономика	Млрд руб.	Сектора внутренней экономики			
		ГУ	НКООДХ	ДХ	Корпорации
1. ВНРД (для секторов — ВРД)*	26 037	8338	185	14 813	3280
2. Расходы на конечное потребление: индивидуальные товары и услуги коллективные услуги	17 616	4576 2107 2469	159 159	12 881	0
3. Поправка на изменение чистой стоимости средств ДХ в пенсионных фондах**				37	-37
4. Валовое сбережение (4 = 1 – 2 – 3)*	8421	3762	26	1969	3243

\* Несовпадение суммы показателей по секторам с итоговой оценкой по экономике связано с особенностями учета КИУФП (см. прим. к табл. 7.1).

\*\* Статистическая поправка, введенная Росстатом с 2005 г.

## Счет операций с капиталом в разрезе институциональных секторов в 2006 г.

Экономика	Млрд руб.	Сектора внутренней экономики				ОМ***
		ГУ	НКООДХ	ДХ	Корпорации	
Изменение в обязательствах и чистой стоимости капитала:						
1.1. Валовое сбережение*	8421	3762	26	1969	3243	
1.2. Сальдо капитальных трансфертов:	2	-448	0	40	411	-2
капитальные трансферты полученные**		9	0	57	417	18
капитальные трансферты переданные**		-457	0	-17	-6	-20
Изменение в активах:						
2.1. Валовое накопление:	5737	1197	7	1166	3366	
валовое накопление основного капитала	4878	1198	7	1098	2575	
изменение запасов материальных оборотных средств	768	0	0	21	747	
приобретение за вычетом выбытия ценностей	90	-2	0	48	44	
2.2. Приобретение за вычетом выбытия произведенных нефинансовых активов	0	1	0	0	-1	
2.3. Чистое кредитование (+)/ чистое заимствование (-)* (2.3 = 1.1 + 1.2 - 2.1 - 2.2)	2687	2116	18	842	288	

\* Несовпадение суммы показателей по секторам с итоговой оценкой по экономике связано с особенностями учета КИУФП (см. прим. к табл. 7.1).

\*\* Полученные (+)/ переданные (-) сектором капитальные трансферты.

\*\*\* ОМ — сектор «Остальной мир».

нечное потребление несут только сектора ДХ, ГУ и НКООДХ. В объеме расходов сектора ГУ на конечное потребление учитываются его расходы на индивидуальные товары и услуги для сектора домашних хозяйств и коллективные услуги для всего общества — управление, бюджетную науку, оборону. Расходы сектора НКООДХ на конечное потребление содержат только его расходы на индивидуальные товары и услуги для населения. Расходы общественного сектора (ГУ и НКООДХ) на конечное потребление индивидуальных товаров и услуг относятся к категории **социальных трансфертов, предоставляемых населению в натуральной форме**. Объем расходов

сектора ГУ на индивидуальные товары и услуги для населения является суммарной оценкой текущих издержек производства нерыночных услуг бюджетными организациями образования, здравоохранения, культуры (потребление которых осуществляется гражданами индивидуально) и расходов на оплату льгот населению в натуральной форме. К **льготам в натуральной форме** относится предоставление определенным слоям населения бесплатных лекарств, инвалидных колясок, оплата части коммунальных услуг, транспорта и т.д. Чтобы предоставить гражданам льготы в натуральной форме, государство оплачивает (полностью или частично) стоимость соответствующей продукции ее производителям в секторе «Корпорации». Расходы на конечное потребление сектора НКООДХ также могут включать, помимо издержек на производство нерыночных услуг НКООДХ, приобретение у сектора «Корпорации» товаров для их передачи малообеспеченным гражданам.

В общем виде связь между выпуском нерыночных услуг общественным сектором (объемом производства общественных благ) и расходами на конечное потребление общественного сектора представляется формулой

$$V_{\text{нр}}^{\text{OC}} = \text{ИЗД}_{\text{нр}}^{\text{OC}} = \text{КП}^{\text{OC}} - L_{\text{нат}} + \Delta_{\text{ИЗД}}^{\text{OC}} \approx \text{КП}^{\text{OC}} - L_{\text{нат}}, \quad (7.1)$$

где  $V_{\text{нр}}^{\text{OC}}$  — выпуск нерыночной продукции общественного сектора;  $\text{ИЗД}_{\text{нр}}^{\text{OC}}$  — издержки на производство нерыночной продукции общественного сектора;  $\text{КП}^{\text{OC}}$  — расходы на конечное потребление общественного сектора (индивидуальные и коллективные товары и услуги);  $L_{\text{нат}}$  — расходы общественного сектора на натуральные льготы населению;  $\Delta_{\text{ИЗД}}^{\text{OC}}$  — часть нерыночной продукции, оплачиваемая потребителями по экономически незначимым ценам (эта часть весьма мала).

Таким образом, валовой располагаемый доход общественного сектора является источником покрытия его расходов на производство общественных благ.

Сопоставив данные табл. 7.5 о расходах на конечное потребление сектора ГУ и табл. 7.1 об объеме выпуска нерыночной продукции сектора ГУ, можно сделать вывод, что расходы государства на оплату льгот населению составляли в 2006 г. не менее 4% в объеме расходов ГУ на конечное потребление. Государственные реформы по совершенствованию системы льгот (в жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении) ориентированы на сокращение объема льгот в натуральной форме, перевод их в адресно-денежную форму (социальные пособия).

Расширение государственных расходов на социальные трансферты в натуральной форме является важным фактором повышения уровня жизни населения, приводя к росту **фактического конечного потребления домашних хозяйств**, увеличению его денежных доходов (по линии оплаты труда занятых в бюджетной сфере). В период 2005–2007 гг. отмечался устойчивый рост доли государственных социальных трансфертов в натуральной форме в объеме фактического конечного потребления домашних хозяйств — с 15,7% в 2005 г. до 16,8% в 2007 г.

Государственная политика в отношении расходов на конечное потребление определяется в ходе бюджетного планирования (распределения прогнозируемых доходов бюджета между расходами на покрытие текущих издержек бюджетных организаций, инвестиционными расходами и иными направлениями использования).

Средства ВРД секторов, не использованные на конечное потребление, образуют валовое сбережение, их использование отражается в СНС в счете операций с капиталом.

Счет операций с капиталом отражает расходы на чистое приобретение нефинансовых активов (которые осуществлялись как за счет собственных средств секторов, так и за счет привлеченных и в результате получения /передачи капитальных трансфертов), а также включает сальдовую позицию «Чистое кредитование / чистое заимствование». Чистое кредитование (+) /чистое заимствование (–) представляет собой превышение или дефицит источников финансирования инвестиций по сравнению с расходами на чистое приобретение нефинансовых активов. На уровне всей экономики этот показатель является оценкой финансовых ресурсов, которые страна предоставляет в распоряжение «остального мира» или которые «остальной мир» предоставляет стране.

Капитальные трансферты — безвозмездные передачи от одной институциональной единицы другой средств для приобретения активов или прав собственности на активы (кроме активов в форме наличных денег и материальных оборотных средств). Например, к капитальным трансфертам относятся операции по безвозмездной передаче средств на нужды инвестирования в основной капитал (инвестиционные субсидии), передача прав собственности на объекты основного капитала, а также операции по аннулированию (прощению) основных сумм долга.

Показатели счета операций с капиталом формируются под влиянием инвестиционных процессов в экономике и ее секторах и имеют тесную связь с государственной инвестиционной политикой.

Объем полученных сектором ГУ капитальных трансфертов включает в основном капитальные трансферты, полученные им от «остального мира». В частности, до 2005 г. капитальные трансферты в основном были связаны с аннулированием (прощением) части государственного долга России перед иностранными государствами (за период 2000—2007 гг. российский долг был аннулирован на сумму 20,8 млрд долл.). Объем капитальных трансфертов, полученных сектором ГУ от внутренних секторов, как правило, весьма мал. В составе передаваемых сектором ГУ капитальных трансфертов преобладают трансферты внутренним секторам. Капитальные трансферты сектора ГУ «остальному миру» в основном связаны с аннулированием части долга иностранных государств перед сектором ГУ (в 2002 и 2005 гг. имел место особо большой объем трансфертов такого рода — 18,9 млрд и 11,8 млрд долл., а в целом за период 2000—2006 гг. сумма аннулированного Россией долга составила 43,4 млрд долл.). Необходимо обратить внимание на то, что передача сектором ГУ капитальных трансфертов «остальному миру», связанных с аннулированием долга, не является перетоком «живых» денег. При аннулировании долга происходит списание задолженности путем уменьшения соответствующих финансовых обязательств страны-должника перед страной-кредитором. Как правило, списываются те долги, которые относятся к категории «безнадежных», причем взамен страна, списавшая долги, старается получить для себя определенные преференции (например, в экспорте, а также при диверсификации капитала в экономику страны-должника).

Капитальные трансферты от сектора ГУ внутренним секторам экономики могут осуществляться как в натуральной (например, безвозмездная передача в собственность земельных участков, оборудования и т.д.), так и в денежной форме. В первом случае это приводит к уменьшению нефинансовых активов сектора ГУ, во втором случае — к уменьшению его финансовых активов (в частности, остатков на бюджетных счетах). В основном капитальные трансферты передаются сектором ГУ в денежной форме (инвестиционные субсидии) с целью решения инвестиционных задач других секторов. Так, в частности, в 2006 г. сектор ГУ предоставил капитальных трансфертов «остальному миру» на сумму 0,5 млрд долл., а весь прочий их объем — 456,5 млрд руб. (см. табл. 7.6) был направлен во внутренние сектора (ДХ и «Корпорации»), что составило более 12% объема их валового накопления основного капитала.

Капитальные трансферты в денежной форме от сектора ГУ сектору «Корпорации» включают **инвестиционные субсидии** на развитие и модернизацию основного капитала предприятий (в том числе унитарных), на поддержку различных инвестиционных проектов в рамках государственных целевых программ, а также проектов, проходящих через Инвестиционный фонд РФ (государственно-частное партнерство). В состав капитальных трансфертов, передаваемых сектором ГУ домашним хозяйствам, включаются расходы на финансирование жилищных программ (поскольку построенное на эти средства жилье в конечном итоге передается домашним хозяйствам), субсидии населению на приобретение жилья и т.д. Политика по вливанию инвестиционных средств в экономику в форме капитальных трансфертов определяется при разработке государственной инвестиционной стратегии развития и в ходе планирования расходов бюджетов (соответствующих уровней власти).

Для осуществления воспроизводственного процесса в рамках самого сектора ГУ необходимо своевременное инвестирование в основные фонды сектора ГУ. К ним относятся основные фонды бюджетных учреждений и некоммерческих организаций, контролируемых и финансируемых органами государственного управления. Средства на модернизацию и новое строительство в секторе ГУ (административных зданий, учреждений культуры, больниц, поликлиник, школ, детских садов и т.д.) изымаются из бюджетных источников. Объем инвестирования в основные фонды сектора ГУ ключевым образом определяет значение показателя «Валовое накопление основного капитала» сектора ГУ в счете операций с капиталом. От объема инвестиций в основной капитал сектора ГУ зависит его производственный потенциал в последующие годы. Это обязательно принимается во внимание органами государственного управления при бюджетном планировании (в частности, при обсуждении вопросов об объеме выделения средств на текущие расходы и инвестиционные статьи расходов бюджета).

В течение последних лет наблюдается быстрый рост бюджетных расходов на инвестиции в основной капитал сектора ГУ (табл. 7.7), и в 2006 г. государственная политика по инвестированию организаций сектора ГУ обеспечивала четверть общего объема инвестиционного спроса в экономике.

Избыток или дефицит средств, формирующиеся в ходе текущих операций секторов, расходов на конечное потребление, операций по передаче/получению капитальных трансфертов и с нефинансовыми активами, характеризуются показателем «Чистое кредитова-



## Развитие процесса по инвестированию сектора ГУ

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	За период 2002– 2006 гг.
Расходы на валовое накопление основного капитала (млрд руб.):						
в секторе ГУ	266	360	502	806	1198	3133
в прочих секторах	1659	2053	2590	2969	3680	12 950
Итого по экономике	1925	2413	3092	3775	4878	16 083
Структура валового накопления основного капитала по секторам экономики, %:						
сектор ГУ	14	15	16	21	25	19
прочие сектора	86	85	84	79	75	81
Итого по экономике	100	100	100	100	100	100
Годовые индексы изменения расходов на валовое накопление основного капитала:						
в секторе ГУ		1,36	1,39	1,61	1,49	
в прочих секторах		1,24	1,26	1,15	1,24	
Итого по экономике		1,25	1,28	1,22	1,29	

ние/чистое заимствование» (ЧК/ЧЗ). Положительное значение ЧК/ЧЗ свидетельствует об увеличении чистых финансовых активов секторов, отрицательное значение — об их снижении (за счет указанных факторов и без учета переоценки).

Положительное значение ЧК/ЧЗ по сектору ГУ, наблюдавшееся в период 2003–2006 гг., было в решающей мере обусловлено государственной политикой, направленной на поддержание профицита федерального бюджета, ускоренное погашение внешнего долга и накопление резервов (в том числе в Стабилизационном фонде, ныне разделенном на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния). Используя благоприятную для страны конъюнктуру на мировых нефтяных рынках, Правительство РФ своевременно сформировало финансовую «подушку безопасности» для купирования негативных внешних воздействий и обеспечения финансовой и социальной стабильности.

Часть этих резервных средств размещена в иностранных активах (входит в состав международных резервов), часть — на внутренних счетах в национальной валюте.

Наличие средств в резервных фондах позволяет правительству в условиях кризисной ситуации реализовывать антикризисные меры и осуществлять социальную поддержку без привлечения внешних и внутренних займов на покрытие дефицита бюджета и сопутствующего роста нагрузки на бюджет и экономику процент-

ных выплат по государственным долгам. При этом накопленный объем международных резервов (ресурсы которых предназначены для решения определенных стабилизационных задач) определяет общий уровень финансовой благонадежности страны и привлекательность ее для иностранного капитала (согласно международному критерию достаточности объем международных резервов не должен опускаться ниже объема трехмесячного импорта).

Современный финансовый кризис (инициированный кризисом на ипотечном рынке США), поразив все тесно связанные с американским капиталом ведущие страны, вовлек в свою орбиту интегрированную в мирохозяйственную систему экономику России. Массовый отток иностранного капитала и блокада иностранных кредитных линий обусловили в 2008 г. кризис ликвидности российских коммерческих банков и нарушение сложившегося механизма кредитования российских предприятий. Это привело к перебоям в производственном звене экономики, затормозило развитие ее важнейших секторов (изначально — строительного, в основном работающего на кредитах). Поскольку производственный потенциал нашей страны не был исчерпан и причины кризиса не связаны с «перегревом экономики», преодоление кризисообразующих факторов виделось в финансовой поддержке деловой активности и внутреннего спроса. Так, в числе первых стабилизационных мер были осуществлены попытки купирования кризиса ликвидности финансовыми вливаниями в банковскую систему и структурообразующие предприятия экономики. Источником финансовых ресурсов при реализации этих мер являлись резервы, накопленные правительством и Банком России в период высоких нефтегазовых доходов. Хотя на эти цели направлялась немалая часть резервов, ожидаемого быстрого позитивного эффекта не сформировалось. Темпы роста экономики в начале 2009 г. заметно затормозились, усилилась напряженность на рынке труда, ускорилось развитие инфляционных процессов, национальная валюта ослабла, повысился отток российского капитала. Дальнейшее углубление кризисных процессов, снижение мировых цен на углеводороды приведут к сокращению доходов бюджета и сужению возможностей наращивания резервов. Это осложнит взаимосогласованное решение сопутствующих восстановлению деловой активности задач — поддержания социальных трансфертов в денежной и натуральной форме (т.е. бюджетных вливаний в экономику) на требуемом уровне, торможения инфляции и стабилизации рубля. Ограниченность и высокая стабилизационная значимость государственных резерв-

ных фондов и международных резервов определяют необходимость выбора максимально эффективных направлений их использования.

## **ВЫВОДЫ**

1. Важным условием эффективной реализации функции общественного сектора является его обеспеченность ресурсами — высокопрофессиональными кадрами и экономическими активами — нефинансовыми и финансовыми.
2. Государство имеет в своей собственности имущество учреждений сектора «Государственное управление», имущество Банка России, имущество унитарных предприятий. Ему принадлежат права собственности на недра, лесной фонд, водные ресурсы, а также в его собственности сохраняется значительная часть земельных участков. Оно владеет финансовыми активами — акциями российских и иностранных компаний, ценными бумагами правительств иностранных государств, финансовыми требованиями в форме депозитов (в том числе с размещенными средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния) и иными активами.
3. В общественном секторе сконцентрирована значимая часть трудовых ресурсов страны. Источником кадров для руководителей высших эшелонов власти (на выборных должностях) является сектор НКООДХ — политические партии.
4. Источником финансовых ресурсов для воспроизводства общественных благ (покрытия текущих издержек на их производство, модернизации и расширения производственно-технической базы, используемой в их производстве) является валовой располагаемый доход (ВРД) общественного сектора (сектора «Государственное управление» и сектора НКООДХ).
5. Валовое сбережение сектора ГУ является источником средств для инвестиций в развитие производства общественных благ, капитальных трансфертов другим секторам (в виде инвестиционных субсидий), пополнения резервных фондов страны.
6. Средства резервных фондов могут использоваться на стабилизационные цели в кризисной ситуации, что позволяет избежать наращивания государственных займов и повышения долговой нагрузки на экономику.

## **ТЕРМИНЫ**

Экономические активы

Нефинансовые произведенные активы

Нефинансовые произведенные активы

Унитарное предприятие

Финансовые активы

Доходы от собственности

Текущие трансферты

Капитальные трансферты

Валовое накопление основного капитала

Воспроизводство общественного сектора

Финансовый кризис

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие виды ресурсов включаются в экономические активы общественного сектора?
2. Какие виды ресурсов используются непосредственно в производстве общественных благ и какие служат источником дохода для общественного сектора?
3. Как формируются кадры общественного сектора?
4. Как формируется сальдо первичных доходов общественного сектора, его валовой располагаемый доход и показатель «Чистое кредитование/чистое заимствование»?
5. На каких показателях системы национальных счетов скажется повышение эффективности управления государственной собственностью?
6. Что является источником финансовых ресурсов для покрытия расходов общественного сектора на производство общественных благ?
7. Какие процессы обеспечивают возможность расширенного воспроизводства общественных благ?

## ГЛАВА 8. ПОТРЕБНОСТИ И ИНТЕРЕСЫ ЧЕЛОВЕКА КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

---

Развитие экономики общественного сектора есть бесконечно осуществляемое воспроизводство, в котором человек выступает его исходным и конечным пунктом. Исходным, ибо любая экономическая деятельность начинается с целесообразного использования человеком средств и предметов труда для достижения результата, обеспечивающего удовлетворение потребностей. Конечным, ибо удовлетворение потребностей обнаруживает необходимость продолжения, повторения производственного процесса, формирует заинтересованность человека в его улучшении, а также развитии своих способностей. В том, что человек находится в центре экономической деятельности и экономической теории, нет ничего удивительного: экономическая теория — общественная наука, т.е. наука об одной из сфер жизнедеятельности человека (общества). Однако важно подчеркнуть, что это наука именно об *одной* из ее сфер, т.е., во-первых, реальный человек должен здесь рассматриваться лишь в одной своей ипостаси (экономический человек). Во-вторых, закономерности воспроизводства экономического человека, как и он сам, должны быть раскрыты через механизм взаимосвязи экономических процессов (категорий). Это предполагает выявление закономерностей формирования и развития потребностей, на удовлетворение которых направлена воспроизводственная деятельность человека, а также интересов и стимулов, мотивирующих человека на повышение эффективности своего труда и постоянное собственное совершенствование.

Очевидность и важность отмеченных обстоятельств наглядно проявляются в том, что большинство экономистов и все школы и направления в истории экономической науки отдают дань рассмотрению потребностей и интересов человека. Естественно, исторические эпохи, а также методологические подходы, исповедуемые различными исследователями, накладывают соответствующий отпечаток на понимание этой проблемы, так что в науке сегодня существует самый широкий спектр ее трактовок<sup>1</sup>. Не отвергая пра-

<sup>1</sup> См.: Автономов В.С. Модель человека в экономической науке. СПб., 1998.

померности существования каждой трактовки при всех ее особенностях, вытекающих из своеобразия соответствующей концептуальной научно-исследовательской программы (классиков, неоклассиков, кейнсианцев, институционалистов и т.д.), хотелось бы подчеркнуть, вместе с тем, что сам характер воспроизводственного процесса и роли в нем человека накладывает определенные безусловные ограничения на исследовательские принципы анализа потребностей и интересов человека, которые становятся исходными и обязательными методологическими предпосылками этого анализа. Во-первых, человек всегда должен рассматриваться как особая часть природы, что проявляется прежде всего именно в его экономической деятельности. Во-вторых, человек всегда должен рассматриваться как часть особого «организма» — общества, без которого он никогда не существовал и существовать просто не может.

Первая из двух предпосылок в своем исходном пункте «напоминает», что *человек* есть биологическое существо. В экономической науке это обстоятельство часто используется своеобразно — в неоправданном стремлении преувеличить роль психологических факторов в экономической деятельности. С другой стороны, роль биоосновы в человеке недооценивается, предполагается лишь как нечто очевидное. На деле биооснова подчеркивает объективный характер воспроизводства человека, непреодолимость, обязательность его законов аналогично другим (естественным) законам природы. Это кажущееся тривиальным положение приобретает глубокий смысл, если иметь в виду, что речь идет о воспроизводстве изменяющегося, развивающегося человека, «воспроизводственные» потребности которого также изменяются. Воспроизводство должно подчиняться этой необходимости при любом, самом высоком развитии человека. Вопреки романтически-утопическим представлениям о «царстве свободы», на деле, как известно, царство свободы предполагает познание и полное подчинение общества объективной необходимости, в частности «правильному» обеспечению потребностей человека и как биосущества. Практика различных стран, в том числе и России, демонстрирует, что и в современных условиях не всегда в полной мере удовлетворяются элементарные потребности отдельных слоев населения. Казалось бы, очевидное «господство» человека над природой оборачивается сегодня продолжающейся на планете гибелью от голода многих тысяч людей, «внезапным» возникновением продовольственных трудностей в глобальном масштабе, нарастающими экологиче-

скими проблемами, кризисами и т.п. Все это означает, что «неудовлетворение» названных потребностей оборачивается невидимыми и трудноподсчитываемыми, но огромными потерями в воспроизводственном процессе и отдельных стран, и мирового хозяйства в целом.

Вместе с тем человек как биосущество есть особая часть природы, т.е. реализация названной выше необходимости (т.е. обеспечение самого существования человека) происходит у человека (в отличие от всех других представителей фауны) посредством особой функции — труда, производства. Труд как целесообразная деятельность, использующая средства производства, есть особый отличительный признак человека. В этом смысле, очевидно, экономический человек есть прежде всего производитель. И дело не только в том, что труд, производство есть его существенный признак. Важно и то, что именно этот процесс — основа постоянного совершенствования человека. Поэтому в трактовке экономического человека имеет значение и характер используемых им средств производства (прежде всего средств труда), и состояние (уровень) его возможностей (способностей), навыков, умения в решении задач природообразовательной деятельности, а также способностей в сфере потребления и т.п. Целесообразный характер деятельности человека предполагает рассмотрение и учет характера действующих целей, анализ причин и определенной направленности и силы его мотивации в этом процессе. Многофакторность осуществляемой природообразовательной деятельности человека, возможностей его потребления и очевидные изменения каждого из факторов обуславливают как следствие обязательное и безусловное изменение, развитие потребностей и интересов человека как субъекта процесса экономической деятельности. Экономический человек в этом смысле есть человек исторический. Интересно, что А. Маршалл отметил как главную ошибку английских экономистов начала XIX в. то, что они рассматривали человека как некую постоянную количественную величину и не давали себе труда изучать ее изменения<sup>1</sup>.

Вторая методологическая предпосылка анализа потребностей и интересов человека — обязательный учет его общественной природы. Даже формально — поскольку экономическая теория есть одна из наук об обществе, — это действительно необходимо. Однако и по существу некорректность иного подхода вытекает уже из

---

<sup>1</sup> См.: *Маршалл А.* Принципы экономической науки, Т. I. М., 1993. С. 28.

первой предпосылки. Действительно, потребности и интересы человека в любых исторических условиях всегда есть проявление определенных состояний общества — накопленной за весь период его существования материальной и духовной культуры. Сама производственная деятельность человека всегда протекает в форме общественных (экономических) отношений, выражающих обязательную, хотя и меняющуюся исторически взаимозависимость людей друг от друга. В гипертрофированном виде эту важнейшую черту потребностей и интересов человека выделил еще Аристотель. Желая подчеркнуть, что человек по своей природе есть существо общественное, во взаимосвязи человека и государства он отмечает первичность государства, которое «предшествует» каждому человеку<sup>1</sup>. В отличие от животных, которые в естественном состоянии обходятся без содействия других, человек, замечает А. Смит, непрерывно нуждается в помощи своих ближних<sup>2</sup>. Традиция общественной трактовки потребностей и интересов человека наиболее яркое и последовательное выражение получает в марксизме. Неразрывность, слитность двух элементов, подчеркивает Ф. Энгельс, объясняется тем, что вместе с появлением человека возник и еще один элемент — общество<sup>3</sup>. Общественная природа человека в экономической деятельности проявляется двояко. С одной стороны, в деятельности отдельного человека, которая, как правило, и исторически в возрастающей степени направлена на удовлетворение потребностей, обеспечение существования других людей. С другой — в деятельности общества, его органов, направленной всегда и на обеспечение нормального существования, воспроизводства отдельного человека.

Первая «линия» в этом аспекте проявляется прежде всего уже в самом факте общественного разделения труда. Далее, эгоизм, свойственный человеку и выступающий в современной теории как важнейшее обоснование именно его «индивидуализации», в конкретном воспроизводственном механизме, как это показали Мандевиль и Смит, оказывается средством, «инструментом» наиболее эффективного удовлетворения потребностей других людей, т.е. общества в этом смысле. Именно человек своими действиями, совершенствуя производственный процесс, постоянно развивает экономический потенциал общества. Наконец, в самом поверхностном

<sup>1</sup> См.: *Аристотель*. Политика. Соч. Т. 4. М., 1984. С. 379.

<sup>2</sup> См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 1. СПб., 1886. С. 113.

<sup>3</sup> См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 490.



проявлении человек-налогоплательщик «содержит» общество в выполнении им важных функций и т.д. Вторая «линия» — это формы социальной ответственности общества за обеспечение нормального функционирования и развития человека, которые, как показывает история, оно в той или иной степени всегда реализовывало. Одна из таких настоятельных форм — обеспечение занятости людей. Характерно, что наиболее значительными пороками современного ему экономического общества Дж.М. Кейнс считал его неспособность обеспечить полную занятость, а также несправедливое распределение богатства и доходов<sup>1</sup>. Как видно, среди названных форм — регулирование государством заработной платы (исторически это проявляется в определении государством ее или максимальных, или минимальных ставок); внедрение и реализация налоговой системы, способной и в современных условиях играть роль «социального стабилизатора», и т.п. Социальная ответственность общества — обеспечение соответствующей квалификации работников, связанное с организацией и финансированием системы образования, подготовки и переподготовки кадров; развитие эффективной системы здравоохранения («текущий и капитальный ремонт» человека). В этой области сложились даже определенные параметры-нормативы в виде доли ВВП, рекомендуемые международными организациями. Так, по ним расходы на образование определены в 5–7% ВВП, на здравоохранение — 5–10%. В России в 2007 г. эти расходы составили соответственно 4 и примерно 2,8%<sup>2</sup>. Одна из форм ответственности общества — формирование и обеспечение эффективного функционирования институциональной структуры, образующей необходимую среду для деятельности каждого человека, и др.

Ключевая роль потребностей и интересов человека в развитии экономики общественного сектора обуславливает важность разработки и использования в теории специальной «модели экономического человека» как средства научного анализа, позволяющего повысить его эффективность. «Модель» (в рассматриваемом случае экономического человека) — элемент метода, свойственного не только экономической теории, но и всякой науке. Его обязательным признаком является абстрагирование в анализе объекта от целого ряда свойственных ему черт, ведущего к упрощению, но и

<sup>1</sup> См.: Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М., 1978. С. 447.

<sup>2</sup> См.: Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 42.

искажению реальности. По выражению С. Булгакова, наука тем самым «вырезает куски действительности», «дробит жизнь», «превращает природу в мертвую пустыню с анатомическим театром» и т.п., т.е. в «модели» экономический человек — это далеко не реальный человек<sup>1</sup>. Однако использование модели, упрощение реальности позволяют выявить в исследуемом объекте ряд инвариантов (существенных, не изменяющихся ни при каких обстоятельствах моментов), что имеет важное теоретическое и практическое значение для понимания именно реальности.

Правильное понимание характера и роли модели экономического человека вызывает, однако, серьезные трудности в теории при конкретном ее построении. Причина этого прежде всего в сложности установления пределов упрощения (искажения) потребностей и интересов «реального человека», т.е. пределов абстрагирования. Разные школы и направления в зависимости от допустимых пределов по-разному формируют и модель экономического человека. Общей характерной чертой методологических подходов в этой области является стремление «уйти» от крайней трактовки С. Булгакова к рассмотрению в экономической теории не «научно-абстрактного», а по возможности более «реального человека». Отсюда противоречивость в подходе к человеку у А. Маршалла, критика Т. Вебленом экономического человека за абстрактность, современные «призывы» наполнить экономического человека плотью и кровью и т.п.

Однако при названном общем фоне в подходе к модели экономического человека все же наиболее глубокое различие в этой области проходит по другой методологической линии, связанной с историческим подходом к этой модели. И здесь существует два принципиально разных решения. Первое — преобладающая сегодня трактовка о связи данной модели с условиями лишь рыночной экономики, предполагающей подчас, что и сама экономика возникает лишь в условиях господства товарно-денежных отношений. Соответственно, и экономический человек в этой модели — «рыночный человек-эгоист», появление которого в теории связывается с именем А. Смита. Второе решение — конструирование модели с более широкими историческими позициями, предполагающих, что экономическая деятельность — в тех чертах, как она представлена выше, — существует, хотя и в разных формах, всегда, в любом обществе. В этом смысле и модель экономического человека (как и

---

<sup>1</sup> Булгаков С. Философия хозяйства. М., 1990. С. 30, 153.

сам человек) при сохранении ее инвариантов содержательно развивается.

Первый подход наиболее полное развитие получает в неоклассическом направлении. Неоклассической модели экономического человека свойственны следующие основные черты. Во-первых, в соответствии с принципом методологического индивидуализма человек предстает как индивид, все свойства которого заключены в нем самом, заданы природой. Во-вторых, человек выступает как потребитель, определяющим моментом поведения которого является потребительский выбор. В-третьих, регулятором этого выбора выступает рациональная максимизация личной выгоды (полезности) индивида-эгоиста. В целом модель экономического человека у неоклассиков характеризует не деятельность людей (хотя именно о деятельности как предмете анализа говорят многие видные представители неоклассики), а их поведение. Конечно, в неоклассической модели экономического человека получили отражение общие методологические принципы научно-исследовательской программы неоклассики, в результате чего игнорируется общественная природа человека, абсолютизируется эгоизм и т.д. Однако реальная роль неоклассической программы, образующей мейнстрим в экономической теории уже более ста лет, будет сохраняться до тех пор, пока сохраняются ее онтологические и гносеологические основы.

Рубеж тысячелетий продемонстрировал ряд факторов, позволяющих сделать вывод о ренессансе другого подхода к трактовке потребностей и интересов человека и характера и содержания моделей (в том числе и модели экономического человека), их отражающих. Эти факторы: тенденции становления нового, постиндустриального (научно-информационного) общества; функционирование особых отношений в процессе экономической трансформации; глобализация как новый важный фон взаимосвязей в мировом хозяйстве; возрастающая роль государства (общества) в современных условиях; выдвижение на первый план человека и др. Второй, более широкий исторический подход к модели экономического человека, востребованный названными факторами, в целом оказывается более глубоким: вместо «застывшего» неоклассического рыночного экономического человека вырисовывается, хотя и «постоянно экономический», но исторически развивающийся человек.

Каковы же существенные неизменные черты (инварианты) модели экономического человека в рамках второго подхода? Можно

подделить по крайней мере три таких инварианта. Во-первых, это соответствие способностей экономического человека историческому уровню развития производственного потенциала и экономических отношений. Во-вторых, неизменность цели — удовлетворение потребностей. В-третьих, экономическая форма его воспроизводства на основе оптимального удовлетворения потребностей. Первый инвариант выражает необходимость обеспечения определенной (достаточной) подготовки работника, уровня его способностей для производительного использования имеющегося потенциала. Естественно, каждая экономическая эпоха имеет свое «соответствие» и способы его обеспечения. В аграрно-традиционной экономике, когда доминирующим фактором производства выступает чисто природный фактор — земля, указанное соответствие обеспечивается в основном также «природными» навыками, опытом, физическими данными и т.п. В индустриально-рыночной экономике, где доминирует капитал (прежде всего в форме машинной индустрии), «соответствие» предполагает «исполнительские навыки», диктуемые машиной, а также и своеобразный «интеллект в рамках машины». В будущем обществе, где доминирует наука, от человека требуются соответствующие «научные навыки», предполагающие высокую образовательную подготовку, специальное теоретическое обучение и т.п.

Не только необходимость, но и достаточность определенной подготовки означает, что в обеспечении «соответствия» возможны различные «перекосы»: как недостаточность, так и избыточность образования. К примеру, в современной России наблюдается известная избыточность образования части работников по сравнению с требованиями, необходимыми для выполнения работы. Вместе с тем на ряде участков недостает подготовленных кадров, в частности работников со средним специальным и общим образованием. Критерием для определения масштабов «перекосов» в этой области в какой-то степени может служить сравнение с другими странами. Так, в настоящее время в России научно-технические специалисты в составе занятых составляют 8,5%, в то время как в США — примерно 3%; соответственно, бухгалтерские и родственные им профессии занимают 4%, в США — чуть более 1%. С другой стороны, на 100 руководителей высшего и среднего звена в России приходится 8 служащих, связанных с подготовкой и движением информации, в то время как в США и Германии — 34 и 33 работника<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Экономика знаний. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 182, 189–190.

Очевидно, что «инвариант соответствия» демонстрирует огромную роль общества в обеспечении оптимальной организации образования, здравоохранения, стимулирования работников и т.п.

Важная роль «соответствия» в повышении эффективности общественного воспроизводства характеризует инструментальное значение модели экономического человека в организации хозяйственной деятельности. В частности, зависимость «соответствия» от характера доминирующего фактора позволяет понять содержательную особенность современного экономического человека: доминирование науки, как отмечалось, обуславливает определяющее значение в модели экономического человека научного знания. В связи с этим следует отметить, что «знание» в экономической деятельности всегда играло какую-то роль, но только с переходом к научно-информационной экономике в модели экономического человека конституируется научное знание. Оно основано на высоком образовании, специальной теоретической подготовке, постоянно совершенствуется также на основе научной переподготовки. Проявляется оно не в повторяемых алгоритмах или, тем более, опытных навыках и умении, а прежде всего в творческой (идущей новыми путями, открывающей и использующей все новые и новые решения и возможности) деятельности. Качественно новая роль знания в этих условиях основана на том, что здесь впервые в истории наука идет впереди практики. Действие научного знания как инварианта современной модели экономического человека должно проявляться в конкретных функциях: умении самостоятельно применять знания; способности самостоятельно их совершенствовать; умении анализировать информацию; возможности принимать управленческие решения; умении использовать и программировать сложное оборудование и т.п.<sup>1</sup>

Второй инвариант модели экономического человека — неизменность цели его деятельности: удовлетворение потребностей. В рамках ее формируется и широкая палитра мотивации экономического человека: от крайнего эгоизма до реального альтруизма. Непосредственная связь потребностей с целью деятельности человека, его мотивацией определяет и важность правильного понимания их содержания и закономерностей развития. Потребности — выражение условий материальной и духовной жизни людей, общества, постоянное воспроизводство которых необходимо для обеспечения его нормального функционирования. Связь потреб-

---

<sup>1</sup> См.: Экономика знаний. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 203.

ностей с реальными условиями жизни общества подчеркивает их объективный характер: потребности — не просто субъективные пожелания, тем более не фантазии, они выражают определенный исторический уровень развития общества. В то же время потребности — это не сами условия жизни, а именно их выражение в определенном объеме средств для нормального воспроизводства жизни человека (общества) в данный период. Как видно, второй инвариант модели экономического человека также подчеркивает определенное необходимое «соответствие» — в данном случае потребностей человека (общества) сложившимся условиям воспроизводства. Очевидно, что постоянное историческое изменение, развитие условий жизни означают и соответствующее изменение потребностей. Если в структуре потребностей человека выделить физиологические, духовные и социальные потребности, то, к примеру, в аграрно-традиционной экономике цель человека во многом ограничивается удовлетворением физиологических потребностей. В дальнейшем возрастающее место в цели все более и более начинают занимать потребности духовные (интеллектуальные), а также на основе все большего развития социальной природы человека — потребности социальные. При этом важно видеть, что изменение структуры потребностей — это прямое и неизбежное следствие изменения, развития прежде всего самого человека как субъекта производственно-экономической деятельности. Наиболее наглядно это демонстрирует современное экономическое развитие: формирование научно-информационной экономики означает возрастающую необходимость для человека в его экономической деятельности расширения знаний, доступа к информации, расширения профессионального и культурного общения и т.д. Совершенно новое звучание приобретает потребность в свободном времени, которое получает и новое (современное) «наполнение». Крайне важно, чтобы экономика общественного сектора обеспечивала эти потребности, иначе нельзя говорить о нормальном функционировании общества: у человека не только снижается мотивация в трудовой деятельности, он в определенном смысле перестает отвечать требованиям времени. Общество в итоге не реализует имеющиеся у него потенциальные возможности, постепенно ухудшает свои позиции в глобальном мире.

Вышесказанное в достаточно полной мере раскрывает и механизм развития потребностей. Основой его является не развитие «нужды» в чем-либо (через этот не очень ясный термин потребности часто определяются), а постоянный прогресс производства,

изменяющий все условия жизни общества (человека). Для поддержания мотивации человека (а в более широком плане — его соответствия требованиям времени) на постоянно высоком уровне необходимо, очевидно, изменять (повышать) объем предоставляемых ему благ, совершенствовать их структуру в соответствии с изменениями самих условий жизнедеятельности общества. Как правило, более конкретно в развитии потребностей выделяют три закономерности: закон возвышения потребностей; закон интенсификации развития потребностей; закон интернационализации развития потребностей. *Возвышение потребностей* отражает исторический процесс прогресса производства и совершенствования на этой основе самого человека. Оно выражается в постоянном появлении новых потребностей, общем изменении их структуры в пользу «более качественных» потребностей, возрастании доли потребностей интеллектуальных и социальных по сравнению с физиологическими потребностями человека. О подобном изменении в модели экономического человека практически речь уже шла выше. *Закон интенсификации развития потребностей* — историческое сокращение периода от появления новой потребности (нового продукта) до ее массового распространения. Причинами такой закономерности являются возрастающий динамизм производства, а также ускоряющееся развитие способностей человека. *Закон интернационализации развития потребностей* отражает прогресс общественного характера процесса производства в мировом масштабе. Вместе с ним происходит распространение и потребностей в интернациональном масштабе вне прямой связи их с возможностями, состоянием национального производства. В основе данного процесса лежит развитие международного общественного разделения труда. Непосредственно процесс реализуется через внешнеэкономический, торговый обмен. Экономическая глобализация существенно ускоряет и углубляет его. Действие этой закономерности существенно усложняет, модифицирует обеспечение нормального воспроизводства экономического человека и его мотивации, но не снимает самой такой необходимости.

Удовлетворение потребностей — постоянная цель, инвариант в модели экономического человека. Однако для достижения ее человек должен вступить в процесс трудовой деятельности. И само это вступление, и степень активности человека в этом процессе связаны с формированием у него личного интереса. Личный экономический интерес — это выражение направленности действий человека в процессе трудовой деятельности на удовлетворение его

потребностей. Личный интерес связан с потребностями, так как направлен на их удовлетворение. Однако он не тождественен им, поскольку действия человека под воздействием интереса непосредственно направлены на достижение определенного результата (производство какого-то продукта, количества деталей, операций и т.п.). Личный интерес оказывается связанным с потребностями опосредованно — через производственный результат. Конкретной экономической формой их связи, формой реализации личного интереса становится стимул (например, заработная плата). Именно стимул формирует определенную (большую или меньшую) заинтересованность, мотивацию человека в его трудовой деятельности. Таким образом, достижение цели экономического человека осуществляется через «цепочку»: потребности — личный интерес — стимул — заинтересованность (мотивация) — удовлетворение потребностей и т.д.

Третий инвариант в модели экономического человека — существование формы его воспроизводства на основе оптимального удовлетворения потребностей. Этот инвариант в известной степени противостоит существующему в общественных науках «стандартному» представлению о безграничном росте потребностей и постоянном «отставании» от него производства. Согласно ему в экономике нормальное воспроизводство человека в принципе не может быть осуществлено, происходит как бы постоянное «недопроизводство». На деле в экономике имеют место более «жесткие» определенные закономерности: во всех экономических системах, хотя и по-разному, но складываются экономические формы нормального для данных исторических условий (т.е. оптимального и в этом смысле «полного») удовлетворения потребностей. Рассматривая в ретроспективном плане экономического человека в аграрно-традиционной экономике, мы сталкиваемся с «человеком экономии», по Аристотелю. Это человек, связанный преимущественно с земледелием и удовлетворяющий потребности в системе натуральных отношений. Что означает положение Аристотеля о том, что эти естественные потребности в рамках «экономии» имеют предел, как не предположение о возможности их действительно полного (в этих пределах) удовлетворения? В этом смысле он противопоставляет потребности экономии потребностям хрематистики как «беспредельным». Но ведь и сама хрематистика у Аристотеля находится за рамками «системы экономии» (можно сказать, аграрно-традиционной экономической системы). В экономии же складывается первая историческая форма удовлетворения потреб-



ностей работника, которую условно можно было бы определить как форму предельно-оптимального удовлетворения потребностей.

Сказанное, казалось бы, подтверждает упомянутое выше представление о беспредельности потребностей для условий индустриально-рыночной экономики. Однако развивающаяся экономическая теория решает эту проблему по-иному. Наиболее полно ее рассмотрел К. Маркс в учении о рабочей силе. Господство товарно-денежных отношений превращает в товар и рабочую силу. Стоимость рабочей силы и оказывается экономической формой оптимального (т.е. исторически полного для условий индустриально-рыночной экономики) удовлетворения потребностей наемного работника (экономического человека). Оптимум, по Марксу, включает четыре элемента: удовлетворение физиологических потребностей (в этом случае экономический человек воспроизводится в хиреющем состоянии); исторический и моральный элемент (возвышение потребностей); затраты на подготовку работника (образование и т.п.); содержание семьи. Интересно, что А. Маршалл, не разделяя теоретическую концепцию К. Маркса, по поводу удовлетворения потребностей работника в рыночной экономике выдвинул примерно те же положения, указав на важность их выполнения. В теоретической концепции плановой экономики основной формой удовлетворения потребностей экономического человека представлялось «распределение по труду». Однако в практической реализации эта форма во многом трансформировалась в «уровнировку», негативно сказавшуюся на мотивации работников и к тому же тормозящую рост благосостояния работников в силу неполной реализации в «распределении по труду» закономерностей развития потребностей.

Становление научно-информационной экономики (как ее часто называют — экономики знаний), естественно, еще не «выкристаллизовало» той формы, в которой должно осуществляться оптимальное удовлетворение потребностей экономического человека. В процессе экономической трансформации сегодня (опять-таки под инерционным влиянием отношений рыночной экономики) все большее распространение приобретает категория «человеческий капитал». В содержательном плане эта, можно сказать, современная форма экономического человека предполагает его характеристику, во-первых, как биосистемы; во-вторых, как человека с резко возросшим «количеством и качеством» образования, превращением на этой основе научного знания, как отмечалось выше,

и определяющий фактор развития; в-третьих, как особый ингредиент упоминается «социальный капитал» (доверие, возрастающая роль интеллектуального общения и т.п.). Характерно, что подобные представления о социальной природе человека развиваются сегодня в условиях сохраняющегося господства мейнстрима, т.е. принципа методологического индивидуализма. В целом инвариант оптимального удовлетворения потребностей в модели экономического человека, конечно, приобретет иное, чем прежде, содержательное наполнение, но сохранит свои существенные признаки.

В заключение остановимся на вопросе — ограничивается ли интерес экономического человека его личным интересом или же ему свойственны интересы какого-либо иного порядка. Иными словами, остается ли он «жестким» эгоистом или же способен проявлять некие альтруистические мотивы. В свою очередь, прежде чем ответить на поставленный выше вопрос, следует выяснить, существуют ли какие-либо другие экономические интересы кроме личного. Казалось бы, это риторическая постановка вопроса, ибо в экономической науке достаточно часто упоминаются эти «другие интересы». Так, уже меркантилисты говорят о соотношении частных и общественных интересов<sup>1</sup>; А. Смит пишет об интересах народа, общественных потребностях<sup>2</sup>; о противоречии частных и общественных интересов ставит вопрос С. Сисмонди<sup>3</sup>; общественные потребности и интересы — постоянный атрибут теории К. Маркса; два основных начала в экономической деятельности, по А. Чупрову, — личный интерес и общественный интерес<sup>4</sup>; в современной экономической науке, не говоря уже о политике, обычна постановка об общественных и групповых интересах и т.д.<sup>5</sup> Однако как в истории, так и в современной экономической теории постановка вопроса о личных, групповых и общественных интересах имеет неоднозначные решения.

В целом можно выделить два принципиально различных подхода к развитию экономики общественного сектора. Первый ло-

---

<sup>1</sup> См.: *Мировая экономическая мысль сквозь призму веков*. Т. I. М., 2004. С. 167.

<sup>2</sup> См.: *Смит А.* Указ. соч. Т. 2. С. 368, 521, 608.

<sup>3</sup> См.: *Жид Ш., Рид Ш.* История экономических учений. М., 1995. С. 155.

<sup>4</sup> *Мировая экономическая мысль сквозь призму веков*. Т. III. М., 2005. С. 679.

<sup>5</sup> См.: *Олсон М.* Указ. соч.; *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС, 2000.

гически развивается современным мейнстримом и вытекает из господствующего в неоклассике принципа методологического индивидуализма. Согласно ему личный интерес (субъективные предпочтения) могут быть свойственны только индивиду. Какой-либо общественный экономический интерес может быть объяснен (выведен) лишь как функция множества личных предпочтений. Но поскольку такое выведение просто невозможно, то методологически и теоретически об общественном экономическом интересе говорить некорректно. Иными словами, он как бы не существует. «Нечто вроде» общественного интереса практически имеет место, но «оно» находится за пределами экономики, в политической сфере, и непосредственным субъектом этого «общественного интереса» выступает государство.

Другой подход исходит из качественных различий общества (единого народнохозяйственного образования) и человека (как целого и части). Обществу (целостной экономической системе) свойственно особое интегративное качество. Именно оно прежде всего конституирует качественно особые экономические общественные потребности и экономические общественные интересы, формирует общественный сектор. Общественный интерес не предполагает выявления функции множества личных предпочтений (интересов) индивидов, а имеет относительно самостоятельный алгоритм. Экономические общественные и личные интересы в совокупности образуют противоречивое единство как противоречивое единство целого и части. Такое решение означает, что интерес экономического человека не ограничивается личным интересом. Он более сложен. Конечно, в основе интересов человека остается личный интерес, связанный с удовлетворением его личных потребностей. И в этом смысле экономический человек всегда эгоист. Однако его благополучие и даже существование связано с существованием таких экономических «субъектов», как общество (экономика) в целом, коллектив (предприятия, фирмы и т.п.), где трудится человек. Принадлежность человека к названным коллективам, естественно, порождает у него заинтересованность (интерес) в их постоянном существовании и эффективном функционировании. Таким образом, интерес экономического человека оказывается единством экономических интересов: личного, группового (коллективного) и общественного. Именно поэтому экономический человек, оставаясь эгоистом, объективно выступает в определенной мере всегда и как альтруист. Это в какой-то степени очевидное (из практики) обстоятельство никогда не отрицалось пред-

ставителями и классического, и неоклассического направлений. Так, анализируя наследие А. Смита, Т. Негиши отмечает, что в действиях индивида Смит рассматривает единство эгоизма и альтруизма, который ослабевает по мере продвижения от уровня семьи к уровню общества<sup>1</sup>. А. Маршалл подчеркивает, что ни одна концепция не рассматривает экономического человека как чистейшего эгоиста<sup>2</sup>. Конечно, следует указать на различную роль и действие разных экономических интересов в интересе экономического человека. Личный интерес — наиболее сильный интерес, действующий непосредственно. Коллективный и общественный интересы, естественно, слабее. Они действуют опосредованно, косвенно. Однако единство трех форм экономических интересов в интересе экономического человека раскрывает нам его модель как более многостороннюю, расширяя тем самым возможности для ее содержательной характеристики в грядущем обществе.

## **ВЫВОДЫ**

1. Потребности и интересы человека обусловлены тем, что он — особая часть природы и часть особого «организма» — общества.
2. Ключевая роль человека в воспроизводственном процессе определяет важность разработки и использования в теории и практике «модели экономического человека», сохраняющей свои инварианты во всех исторических условиях.
3. Современный этап развития, связанный с нарастающим доминированием науки, обуславливает определяющее значение в модели экономического человека научного знания, что отражает превращение потребностей и интересов человека в важнейший фактор развития экономики общественного сектора.

## **ТЕРМИНЫ**

Экономический человек

Модель экономического человека

Инварианты модели экономического человека

Социальная ответственность общества

Потребность

Интерес

---

<sup>1</sup> См.: *Негиши Т.* История экономических учений. М., 1995. С. 95.

<sup>2</sup> См.: *Маршалл А.* Указ. соч. Т. 1. С. 46.

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. В чем причины двойственного рассмотрения человека в экономике?
2. Каковы основания различных трактовок потребностей и интересов человека?
3. По каким направлениям экономическое развитие влияет на совершенствование потребностей и интересов человека?
4. Как изменяется характер знания на разных этапах общества?
5. Почему именно в современных условиях человек становится определяющим фактором прогресса?

# ГЛАВА 9. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР НАУКИ В РОССИИ

---

## 9.1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК В РОССИИ

### 9.1.1. Определение государственного сектора науки

*Государственный сектор экономики* охватывает следующие организации:

- государственные унитарные предприятия, в том числе казенные;
- государственные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся в государственной собственности или в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики.

Эти организации составляют также основу и государственного сектора науки.

По принятой в настоящее время классификации выделяют следующие четыре сектора исследований и разработок (ИР): государственный, предпринимательский, высшего профессионального образования, некоммерческих организаций.

*Государственный сектор ИР* составляют организации министерств и ведомств, обеспечивающие управление государством и удовлетворение потребностей общества в целом; некоммерческие организации, полностью или в основном финансируемые и контролируемые правительством. *Предпринимательский сектор* включает: все организации и предприятия, чья основная деятельность связана с производством продукции или услуг в целях продажи, в том числе находящиеся в собственности государства; частные некоммерческие организации, обслуживающие вышеназванные организации. *Сектор профессионального высшего образования* охватывает университеты и другие высшие учебные заведения независимо от источников финансирования и правового статуса, а также находящиеся под их контролем либо ассоциированные с ними научно-исследовательские институты, экспериментальные станции, клиники, а *сектор некоммерческих организаций* состоит из частных

организаций, не ставящих своей целью получение прибыли (профессиональные общества, общественные организации и т.д.).

В целом в настоящее время понятие «государственный сектор науки» пока еще четко не определено.

### 9.1.2. Численность организаций государственного сектора науки

В 2005 г. к государственному сектору науки были отнесены 1282 из 3566 организаций страны, выполняющих исследования и разработки (или 36% от общего числа). В предпринимательский сектор входили 1703 организации (47,8%), а в сектор высшего образования — 539 организаций (15,1%) (табл. 9.1).

Несмотря на такое деление, необходимо иметь в виду, что 2632, или 73% всех организаций, выполняющих исследования и разработки, находятся в государственной собственности.

В академическом секторе насчитывалось 814 организаций, в том числе в Российской академии наук — 451 (55% от общего числа академических организаций), в Российской академии сельскохозяйственных наук — 297 (36,5%) и в Российской академии медицинских наук — 66 (немногим более 8%) (табл. 9.2).

Таблица 9.1

**Распределение организаций, выполняющих исследования и разработки по секторам деятельности (в %, здесь и далее — по данным Росстата и ЦИСН)**

<i>Сектор</i>	<i>1999 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	29,9	30,9	32,5	36,0
Предпринимательский сектор	56,4	54,8	52,4	47,8
Сектор высшего образования	12,9	13,1	13,9	15,1
Частный неприбыльный сектор	0,8	1,2	1,1	1,2

Таблица 9.2

**Академические организации, выполняющие исследования и разработки**

<i>Организация</i>	<i>1999 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	782	819	816	814
Российская академия наук	454	453	463	451
Российская академия сельскохозяйственных наук	266	300	286	297
Российская академия медицинских наук	62	66	67	66

### 9.1.3. Численность персонала, занятого исследованиями и разработками

В организациях государственного сектора сосредоточена треть персонала, занятого исследованиями и разработками, и около 36% исследователей (табл. 9.3, 9.4). Если в целом в сфере ИР страны в 2000—2005 гг. численность исследователей уменьшалась со среднегодовым темпом 1,7%, что следует рассматривать как негативный процесс, свидетельствующий о сокращении научно-технического потенциала России, то в государственном секторе, наоборот, происходило ее увеличение со среднегодовым темпом прироста 1,4% (в вузовском секторе науки происходил более медленный рост этого показателя с темпом 1,2%). Таким образом, в государственном секторе в определенной степени поддерживаются условия для сохранения потенциала науки, что очень важно в период трансформации экономики.

Важная особенность государственного сектора науки состоит в том, что в нем сосредоточена наибольшая часть высококвалифици-

Таблица 9.3

**Распределение персонала, занятого исследованиями и разработками, по направлениям деятельности в 2005 г. (в %)**

<i>Сектор</i>	<i>Персонал, занятый исследованиями и разработками, всего</i>	<i>Исследователи</i>	<i>Техники</i>	<i>Вспомогательный персонал</i>	<i>Прочие</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	33,5	35,6	38,6	28,5	33,0
Предпринимательский сектор	61,1	56,6	55,8	68,7	64,4
Сектор высшего образования	5,3	7,7	5,5	2,8	2,6
Частный неприбыльный сектор	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Таблица 9.4

**Численность исследователей по направлениям деятельности**

<i>Сектор</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	425 954	422 176	409 775	391 121
Государственный сектор	129 725	131 190	131 906	139 378
Предпринимательский сектор	267 640	261 334	248 232	221 445
Сектор высшего образования	28 325	29 333	29 346	30 111
Частный неприбыльный сектор	264	319	291	187



цированных кадров исследователей (более 70% докторов и более 57% кандидатов наук научно-технического сектора страны) (табл. 9.5).

Таблица 9.5

**Квалификационная структура исследователей по направлениям деятельности в 2005 г. (в %)**

<i>Сектор</i>	<i>Исследователи</i>	<i>Доктора наук</i>	<i>Кандидаты наук</i>
Всего	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	35,6	70,5	57,3
Предпринимательский сектор	56,6	18,0	29,5
Сектор высшего образования	7,7	11,3	13,1
Частный неприбыльный сектор	0,0	0,1	0,1

**9.1.4. Затраты на исследования и разработки**

Внутренние затраты распределяются по источникам финансирования и по направлениям деятельности.

Основным источником финансирования науки в России являются средства бюджета, его доля составляет 60,9% (табл. 9.6). Средства организаций предпринимательского сектора занимают относительно небольшой удельный вес. Однако если рассматривать направления деятельности, то по уровню внутренних затрат на исследования и разработки государственный сектор занимает 2-е место (26% всех затрат в стране) после предпринимательского (на последний приходится 68% затрат) (табл. 9.7).

Таблица 9.6

**Структура затрат на исследования и разработки по источникам финансирования (в %)**

	<i>1999 г.</i>	<i>2000 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2002 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Средства бюджета	49,9	53,7	56,2	57,3	58,4	59,6	60,9
Средства внебюджетных фондов	6,9	6,5	5,2	4,1	2,7	2,5	1,7
Средства организаций предпринимательского сектора	15,7	18,7	19,6	20,7	20,1	21,4	20,7
Средства высших учебных заведений	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,08
Средства частных неприбыльных организаций	0,04	0,04	0,2	0,1	0,1	0,05	0,02
Средства иностранных источников	16,9	12	8,6	8	9	7,6	7,6
Собственные средства научных организаций	10,4	9,1	10,1	9,6	9,6	8,8	9

## Распределение внутренних затрат по направлениям деятельности (в %)

<i>Сектор</i>	<i>1999 г.</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	25,2	24,3	25,3	26,1
Предпринимательский сектор	69,9	70,3	68,4	68,0
Сектор высшего образования	4,8	5,2	6,1	5,8
Частный неприбыльный сектор	0,1	0,2	0,2	0,2

Уровень внутренних затрат в расчете на одного исследователя в государственном секторе (432 тыс. руб.) ниже, чем во всех остальных секторах деятельности (он составляет лишь 73% от среднего по стране), включая даже сектор высшего образования (443 тыс. руб., табл. 9.8). То же самое характерно и для академического сектора науки. Подобная ситуация, очевидно, отражает значительную недооценку труда высококвалифицированных специалистов государственного сектора науки. В то же время следует учитывать, что величина доли предпринимательского сектора в распределении затрат по направлениям деятельности очень близка к аналогичному показателю в США, который последние 50 лет находится в диапазоне 66–75%.

Таблица 9.8

## Внутренние затраты по секторам деятельности в расчете на одного исследователя в 2005 г. (в действующих ценах, тыс. руб./чел.)

<i>Сектор</i>	<i>2005 г.</i>
Всего	590,1
Государственный сектор	431,6
Предпринимательский сектор	708,4
Сектор высшего образования	443,0
Частный неприбыльный сектор	2187

Структура проводимых в государственном секторе науки исследований и разработок отличается тем, что в нем осуществляется свыше 79% фундаментальных и 29% прикладных исследований, выполняемых в стране (табл. 9.9), около 60% всех работ в области естественных наук, почти 82% работ в области медицинских наук, более 70% — в области сельскохозяйственных, свыше 78% — в области гуманитарных наук (табл. 9.10 и 9.11).

При этом в структуре затрат государственного сектора доля технических наук наиболее высока, хотя и не в такой степени, как в

**Распределение внутренних текущих затрат на исследования и разработки по видам работ и направлениям деятельности в 2005 г. (в %)**

<i>Сектор</i>	<i>Внутренние текущие затраты, всего</i>	<i>Фундаментальные исследования</i>	<i>Прикладные исследования</i>	<i>Разработки</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	25,5	79,3	29,2	13,8
Предпринимательский сектор	68,4	8,4	55,1	83,7
Сектор высшего образования	5,9	12,4	14,9	2,5
Частный неприбыльный сектор	0,2	0,0	0,9	0,0

Таблица 9.10

**Распределение внутренних текущих затрат на исследования и разработки по областям науки и направлениям деятельности в 2005 г. (в %)**

<i>Сектор</i>	<i>Всего</i>	<i>Естественные науки</i>	<i>Технические науки</i>	<i>Медицинские науки</i>	<i>Сельскохозяйственные науки</i>	<i>Общественные науки</i>	<i>Гуманитарные науки</i>
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Государственный сектор	25,5	59,5	14,9	81,8	70,7	42,1	78,5
Предпринимательский сектор	68,4	29,0	80,9	9,9	24,5	26,2	2,3
Сектор высшего образования	5,9	11,3	4,0	8,3	4,8	30,7	19,1
Частный неприбыльный сектор	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	1,0	0,0

структуре затрат предпринимательского сектора, а 2-е место занимают естественные науки.

### 9.1.5. Основные средства

На государственный сектор исследований и разработок приходится больше всего (50,4%) машин и оборудования и в целом основных средств (47,6%) (табл. 9.11). В расчете на одного исследователя в государственном секторе приходится значительно больше машин и оборудования, тогда как удельный объем затрат ниже. Такое несоответствие свидетельствует о недофинансировании государственного сектора науки.

**Основные средства исследований и разработок по направлениям деятельности в 2005 г. (млн руб.)**

<i>Сектор</i>	<i>Основные средства</i>	<i>Машины и оборудование</i>	<i>Основные средства, %</i>	<i>Машины и оборудование, %</i>
Всего	399 516	142 155	100,0	100,0
Государственный сектор	190 341	71 619	47,6	50,4
Предпринимательский сектор	164 224	61 916	41,1	43,6
Сектор высшего образования	44 908	8595	11,2	6,0
Частный неприбыльный сектор	42	25	0,0	0,0

## **9.2. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА НАУКИ В РОССИИ**

### **9.2.1. Негативное влияние внешней среды**

Внешнюю для науки среду в России в отличие от наиболее развитых стран в настоящее время характеризуют прежде всего отсутствие долгосрочного спроса на отечественные инновации и отток инвестиций из отраслевой науки в результате сочетания следующих трех системообразующих факторов:

- приватизация осуществлялась без учета проблемы создания соответствующей конкурентной среды;
- новые собственники ориентированы на краткосрочные цели;
- частный бизнес ориентирован на закупку зарубежных технологий, а не на развитие собственных ИР (следует учитывать, однако, что действие этого фактора является неоднозначным: с одной стороны, приобретение нового импортного оборудования или технологии является признаком инновационной деятельности, а с другой — оно подрывает собственную научную базу, создавая долгосрочные проблемы для инновационной деятельности в стране в будущем).

В свою очередь, в сочетании с одновременным сокращением государственных расходов на науку отсутствие спроса на инновации привело к разрушению целого ряда направлений в отраслевом секторе ИР.

По оценке ведущих экономистов, в ближайшей перспективе факторы, определяющие слабый интерес частного капитала России к финансированию ИР и отсутствие долгосрочного спроса на отечественные инновации, сохранятся. В этих условиях, безусловно,

необходимо обращение к зарубежному опыту стимулирования развития науки на основе государственных преференций, налоговых льгот и схем ускоренной амортизации.

Однако пока в России этот опыт не учитывается. Отсутствуют или прекратили действие налоговые льготы. Налоги стали выполнять лишь фискальную функцию и перестали быть инструментом управления экономикой, создавая предприятиям различных сфер деятельности равные исходные условия для инвестирования, что во многом объясняется интересами сырьевых отраслей (в отличие, например, от приоритета высоких технологий в странах ЕС и т.п.).

Такое состояние внешней для науки и в целом инновационной системы среды в сочетании с пока еще высоким научно-техническим потенциалом, в свою очередь, обостряет проблемы, связанные с отсутствием достаточных мер защиты интеллектуальной собственности, несовершенством государственной системы статистической отчетности и т.д.

### **9.2.2. Инвестиционные возможности**

Важнейшая задача государственной инвестиционной политики в среднесрочной перспективе заключается в обеспечении полного и эффективного использования сбережений на инвестиции в основной капитал. Для ее решения требуется создать эффективный механизм аккумулирования финансовых ресурсов и распределения их на приоритетных направлениях экономического развития, обеспечив высокую эффективность использования государственных средств и стимулируя рост инновационного наполнения частных инвестиций. Государству необходимо принять на себя выполнение тех функций, которые не может реализовать рыночный механизм, с целью обеспечения устойчивого ускоренного развития государственного сектора науки.

Пока этого не происходит, о чем свидетельствуют данные о соотношении валовых инвестиций и сбережений в экономике России и других стран. Если в 1990–1991 гг. этот показатель в России был близок к единице и соответствовал уровню наиболее развитых стран, то начиная с 1992 г. он резко снизился, причем после дефолта 1998 г. это снижение стало более заметным (0,47 в 1999 г. и 0,66 в 2002 г.). Это означает, что сбережения не используются в экономике, т.е. у правительства нет долгосрочной инвестиционной политики.

Следует подчеркнуть также, что рост международных резервов России, ускорившийся в последние годы в результате значитель-

ного повышения мировых цен на нефть, стал особенно заметным с 2004 — начала 2005 г., когда они достигли 134 млрд долл. В 2007 г. они составили уже 466,2 млрд долл. Их прирост только за одну—две недели, пересчитанный по официальному курсу, был равен примерно годовым суммарным затратам на науку в стране. Это означает, что при разумной долгосрочной политике, ориентированной на ускорение развития общества знаний, Россия имела до начала финансового кризиса в 2008 г. достаточно ресурсов, чтобы значительно повысить уровень инвестиций неинфляционного характера в экономику знаний (вложения в научное оборудование, закупка материалов, приобретение информационных ресурсов и т.д.).

### **9.2.3. Проблемы развития кадрового потенциала науки и обеспечения преемственности знаний**

В последние два—три года стал намечаться некоторый прогресс в решении проблем, относящихся к положению ученых. Об этом свидетельствует, в частности, то, что начиная с 2003—2004 гг., хотя и с большим опозданием — через десять лет после того, как учеными были опубликованы первые работы, заострившие внимание на проблеме преемственности знаний, сохранению научных кадров, повышению оплаты их труда стали уделять большее внимание (в начале 2004 г. этот вопрос был рассмотрен на Совете при Президенте РФ по науке и высоким технологиям).

Однако пока недооценка человеческого капитала в России сохраняется. Об этом можно судить по чрезмерно низкому по сравнению с другими отраслями экономики уровню оплаты труда занятых в сферах ИР, образования и здравоохранения. В результате не прекращается «утечка мозгов».

Значительный рост числа аспирантов во многих федеральных округах и стране в целом, в основном за счет расширения аспирантуры в вузах, практически не влияет на приток в науку специалистов с учеными степенями, что свидетельствует о низкой эффективности системы подготовки научных кадров. Это подтверждается результатами анализа возрастной структуры исследователей, имеющих ученую степень. Соотношение численности занимающихся исследованиями и разработками молодых кандидатов наук (в возрасте до 29 лет) и выпуска аспирантов с защитой диссертации в 2000 г. составило 49,6%, в 2006 г. — 41,3%. А соотношение численности молодых кандидатов наук (в возрасте до 29 лет) и суммарного выпуска аспирантов с защитой диссертации за 5 лет очень мало и постепенно снижается: в 2000 г. оно было равно всего 9,1%,

в 2004 г. — 7,9 и в 2006 г. — 7,0%. С учетом того, что в системе образования остается примерно столько же молодых кандидатов наук, эти показатели свидетельствуют о том, что общая численность молодых кандидатов наук в возрасте до 29 лет, работающих в науке и образовании после защиты диссертации, примерно в 4–5 раз ниже суммарного выпуска аспирантов с защитой диссертации. Следует отметить, что действующее в стране законодательство недостаточно четко регулирует право на отсрочку от призыва в армию для граждан, проходящих обучение в вузах или аспирантуре или работающих в организациях сферы ИР.

#### **9.2.4. Проблемы развития оборонных исследований и разработок**

В государственном секторе науки значительное место занимают исследования и разработки оборонного назначения.

В настоящее время для России нет конкретной военной угрозы со стороны других стран, однако военные опасности, как глобальные (источниками их являются страны, обладающие стратегическим ядерным оружием), так и локальные (от сопредельных государств), существуют.

Необходимо также учитывать, что впервые почти за два столетия в случае возможного крупного конфликта наша страна не будет обладать численным превосходством в живой силе и обычных вооружениях. Безопасность может быть обеспечена только за счет повышенного качества вооружений и военной техники и высокого профессионализма военных кадров. Таким образом, необходимый для предотвращения возможных конфликтов баланс сил должен поддерживаться в первую очередь за счет качественной составляющей военно-технического потенциала России, т.е. за счет высокого уровня наукоемкости оборонной продукции как условия обеспечения превосходства в области военных технологий. Очевидно, что военные расходы России, в том числе затраты на оборонные ИР, должны быть значительно выше сегодняшнего уровня.

В условиях резкого сокращения ассигнований на оборону значительно повышается экономическое значение экспорта вооружений и критических технологий, а также международного научно-технического сотрудничества.

### **9.3. РОЛЬ АКАДЕМИЧЕСКОГО СЕКТОРА НАУКИ**

Академический сектор российской науки включает помимо РАН также Российскую академию медицинских наук (РАМН),

Российскую академию сельскохозяйственных наук, Российскую академию образования, Российскую академию архитектуры и строительных наук и Российскую академию художеств. Анализ структурных сдвигов в сфере ИР, объединяющей отраслевой, вузовский и академический сектора науки, свидетельствует о новых тенденциях, характеризующихся быстрым изменением удельного веса академической науки, повышением ее роли в период трансформации экономической системы.

В феврале 2008 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 гг. Она нацелена на расширение и углубление знаний о природе, человеке и обществе для повышения эффективности использования потенциала отечественной фундаментальной науки в интересах социально-экономического развития и укрепления безопасности Российской Федерации; повышение международного авторитета российской фундаментальной науки и развитие ее кадрового потенциала.

В табл. 9.12 приведены плановые ассигнования из федерального бюджета на реализацию данной Программы. Основная доля в ассигнованиях на академический сектор принадлежит РАН. В структуре ассигнований по направлениям научных исследований наиболее крупными по затратам направлениями являются физические и биологические науки, а также науки о Земле.

Таблица 9.12

**Ассигнования из федерального бюджета на реализацию  
Программы фундаментальных научных исследований государственных академий  
наук на 2008–2012 гг. (млн руб.)**

Наименование государственной академии наук	Ассигнования из федерального бюджета				
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Российская академия наук и ее региональные отделения	38 628	40 362	42 390	42 390	42 390
Российская академия медицинских наук	3711	4261	4674	4674	4674
Российская академия сельскохозяйственных наук	3820	4222	4652	4652	4652
Российская академия архитектуры и строительных наук	98	98	99	99	99
Российская академия образования	347	378	412	412	412
Российская академия художеств	89	97	102	102	102
<i>Всего</i>	46 693	49 419	52 330	52 330	52 330



Роль академического сектора науки определяется прежде всего тем, что в нем сконцентрировано проведение исследований в важнейших областях. Здесь работает около половины исследователей России в области естественных и педагогических наук и почти две трети — в области социологии, политических и гуманитарных наук. При этом в академическом секторе работает основная часть докторов и кандидатов наук России. Несмотря на резкое сокращение финансирования, в академическом секторе науки продолжают исследования, давшие в последнее время целый ряд значительных результатов. В настоящее время академический сектор является основным сектором отечественной науки, в котором сконцентрированы наиболее квалифицированные кадры.

Анализ возрастной структуры исследователей академического сектора и сопоставление ее с возрастной структурой исследователей в сфере ИР в целом показывают, что в условиях преобразования экономической системы академическая наука оказалась относительно привлекательной для молодых специалистов — в наиболее тяжелые 1990-е гг. здесь были выше доля исследователей в возрасте до 40 лет, больше удельный вес докторов и кандидатов наук в возрасте до 50 лет. Специфической особенностью академического сектора науки является и более благоприятная возрастная структура в регионах.

Следует учитывать также, что доля исследователей академического сектора, проживающих в регионах Сибири и Дальнего Востока, по отношению к общей численности исследователей этого сектора примерно в 1,8 раза выше соответствующего показателя для сферы ИР в целом.

Таким образом, в условиях значительного сокращения научного потенциала и увеличения среднего возраста занятых исследованиями и разработками академический сектор стал своего рода ядром сохранения отечественной науки.

Основным источником финансирования академической науки являются средства федерального бюджета; значительно меньшую долю составляют поступления из бюджетных фондов и средства заказчика. В структуре расходов основную часть занимают защищенные статьи (заработная плата, начисления на нее и стипендии). Удельный вес прочих статей расходов, включая научное оборудование, значительно сократился.

Академический сектор науки отличается от других секторов сферы ИР страны повышенной долей уникальных комплексов и крупных установок в основных фондах. Общая стоимость основ-

ных средств академической науки к 2000 г. составляла около 21% от основных средств сферы научных исследований и разработок (это соотношение остается достаточно стабильным с начала 1980-х гг.). При этом доля машин и оборудования в стоимости основных средств в академическом секторе несколько выше, чем в целом в сфере ИР. Это объясняется наличием в академическом секторе большого числа крупных комплексов и установок для проведения ИР (таких, в частности, как радиотелескопы, установка для исследований в области термоядерного синтеза, мезонная фабрика, нейтринная обсерватория, научно-исследовательские суда и др.).

Сложности реализации программы интеграции высшего образования и фундаментальной науки вызваны тем, что каждый из двух субъектов является монопольным обладателем разнородных ресурсов: академический сектор обладает мощным, ориентированным на исследования и разработки интеллектуальным потенциалом и материальной базой, в то время как в ведении вузов находится контингент студентов и значительный в количественном и качественном отношении профессорско-преподавательский состав.

По-видимому, наиболее эффективными для дальнейшего развития академического сектора науки будут либо частичный перенос процесса обучения студентов, начиная со 2–3-го курса, в научные учреждения академического сектора (система Физтех), либо организация новых учебных заведений для подготовки будущих научных работников с размещением отдельных факультетов в профильных академических университетах и вовлечением студентов в исследовательский процесс, начиная с младших курсов. Таким вузам надлежит стать и центрами переподготовки и повышения квалификации преподавательских кадров.

#### **9.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ЦЕНТРЫ**

Переход к рынку в начале 1990-х гг. потребовал новых форм финансирования и управления научными организациями, в которых проводились исследования и разработки в области высоких технологий. С этой целью в 1993 г. были подготовлены нормативно-правовые акты, положившие начало деятельности государственных научных центров Российской Федерации (ГНЦ). Статус государственного научного центра Российской Федерации был введен с целью создания благоприятных условий для сохранения

ведущих научных школ мирового уровня, развития научного потенциала страны в области фундаментальных и прикладных исследований и подготовки высококвалифицированных кадров. В настоящее время статус ГНЦ имеют около 60 научных организаций (табл. 9.13).

Таблица 9.13

**Государственные научные центры Российской Федерации**

	1999 г.	2001 г.	2003 г.	2005 г.
Число ГНЦ	58	58	58	61
Численность работников основной деятельности, чел.	76 159	69 474	66 620	64 543
Средняя численность работников основной деятельности на один ГНЦ, чел.	1313	1198	1149	1058

Государственные научные центры Российской Федерации выполняют широкий спектр исследований и разработок, имеющих определяющее значение для развития как наукоемких и высокотехнологичных, так и для традиционных производств, их роль высока и для укрепления обороноспособности страны. Деятельность ГНЦ соответствует приоритетным направлениям развития науки и техники федерального уровня и, как правило, охватывает полный инновационный цикл от проведения фундаментальных и прикладных исследований до организации опытного производства. Большая часть ГНЦ являются головными организациями или лидерами в одном или нескольких направлениях науки и техники.

Основная часть ГНЦ размещена в Москве (33 ГНЦ), Санкт-Петербурге (12), а также в Московской области (6). В ГНЦ страны сосредоточен мощный научно-технический и производственный потенциал. В 2000 г. численность работающих в центрах превышала 85 тыс. человек. Более 70 тыс. человек выполняли исследования и разработки, из них 32 тыс. человек (46%) — как исследователи. На долю государственных научных центров приходится около 10% объемов выполняемых в стране исследований и разработок, их доля в общей численности персонала, занятого исследованиями и разработками, составляет около 8%, а в численности исследователей — 7,5%; в них сосредоточено свыше 200 ведущих научных школ, имеющих государственную поддержку, более 8% докторов и свыше 10% кандидатов наук страны.

Статус государственного научного центра обеспечивает научным организациям существенную финансовую и материальную поддержку. Он предоставляет и дополнительные льготы, связанные

с уменьшением тарифов за топливо и энергию, а также с освобождением от ряда налогов.

ГНЦ обладают уникальной исследовательской и испытательной базой. Особенно следует отметить опытно-экспериментальную базу в ГНЦ, ведущих работу в таких отраслях, как авиация, управляемый термоядерный синтез, физика плазмы, лазерная физика, судостроение, микробиология и др. Стоимость отдельных видов уникального оборудования и установок сопоставима со стоимостью крупных промышленных объектов (например, электростанций). Так, опытно-экспериментальная база ЦАГИ включает в себя установки, которые по многим показателям и характеристикам превосходят аналогичные моделирующие установки США и европейских стран. В области кораблестроения и судостроения уникальна экспериментальная база в ГНЦ ЦНИИ им. А.Н. Крылова и т.д.

С середины 1990-х гг. ряду ГНЦ удалось удачно диверсифицировать свою деятельность, улучшить свои экономические показатели и в определенной степени компенсировать резкое снижение финансирования науки. Это стало возможным благодаря ресурсам, выделявшимся в федеральных целевых программах, средствам различных фондов, включая зарубежные, а также контрактам и договорам с отечественными и зарубежными заказчиками. Следует, однако, отметить, что, несмотря на успешные результаты, целью диверсификации ГНЦ было их выживание в условиях переходного периода. Для восстановления нормальной работы и долгосрочного развития ГНЦ необходимо оздоровление экономической ситуации в стране, обеспечение спроса на наукоемкую продукцию и восстановление связи прикладной науки с производством.

Несмотря на определенные положительные сдвиги, в настоящее время сохраняется целый ряд проблем, препятствующих развитию ГНЦ. Среди главных проблем, требующих скорейшего решения, необходимо выделить низкий уровень ассигнований на науку, несовершенство законодательства, обострение проблемы старения научных кадров, слабость государственной поддержки наукоемких производителей в процессе их интеграции в мировую экономику.

## **9.5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР НАУКИ РОССИИ В СОПОСТАВЛЕНИИ С НАИБОЛЕЕ РАЗВИТЫМИ СТРАНАМИ**

Как показывает анализ структуры и организации науки в наиболее развитых странах, соответствующие показатели этих стран и России близки, что свидетельствует о достаточно развитой структуре государственного сектора науки в нашей стране, сложившей-

ся в течение более чем 250 лет, а также о том, что первоочередными для отечественной науки являются проблемы, не связанные с ее реструктуризацией.

Так, достаточно близки показатели развития сферы ИР России и Франции. Это подтверждается следующими данными:

- в обеих странах значителен вес в сфере ИР государственного сектора — во Франции к 2001 г. расходы государства на науку снизились до 45% от общих расходов на науку в стране; в России в 2003 г. эта доля составила 57,8% (в эту цифру включены средства организаций государственного сектора, равные 14,1%);
- доля регионального бюджетного финансирования научных исследований в обеих странах низка;
- удельные показатели занятости в сфере ИР практически совпадают (во Франции численность персонала, занятого ИР, составляет более 135 на 10 000 занятых, а в России в 2003 г. этот показатель составил 133 человека; во Франции численность исследователей составляет 62 человека на 10 000 активного населения; в России в 2002–2003 гг. — 63 человека на 10 000 занятых);
- в обеих странах исторически сложился приоритет развития фундаментальных исследований, что в первую очередь объясняется сходной структурой организации и финансирования РАН и *CNRS* — организации, ведущей фундаментальные исследования и играющей во Франции роль, сопоставимую со значением РАН в России;
- для Франции, хотя и менее остро, чем для России, характерны проблемы, связанные с патентованием, обучением в течение всей жизни, использованием результатов государственного сектора научных исследований в малых и средних предприятиях, старением населения и исследователей, усложненностью административной системы, негибкостью организационной системы научных исследований, региональным дисбалансом, «утечкой мозгов», снижением привлекательности научной карьеры и т.д.;
- по-видимому, можно говорить о близости менталитета ученых и инженеров Франции и России, что объясняется, как считают некоторые эксперты, традиционным стремлением обеих стран к достижению национальной независимости на основе собственных технологий, ведущим к концентрации внимания на технологических проблемах, но часто без учета

рыночного спроса (возможно, с этим связано и большое внимание, которое уделяется в обеих странах оценке результатов ИР и возможности их применения в экономике).

В целом приведенные данные свидетельствуют о том, что главные отличия функционирования сферы науки и инновационной деятельности в России и в наиболее развитых странах находятся в другой плоскости. Эти отличия принципиальны и заключаются в следующем.

Начиная с 1975 г. все мероприятия по реформированию науки Франции проходят в условиях выделения на ИР значительной доли ВВП (около 2% ВВП), тогда как Россия в последние 14 лет значительно сократила расходы на науку. В 2001 г. общие расходы Франции на ИР были примерно в 2,6 раза больше, чем в России. В результате сформировались долгосрочные негативные тенденции развития научно-технического потенциала. Так, относительные показатели численности научного персонала России и стран ЕС отличаются противоположными знаками темпов изменения их абсолютных величин (в ЕС — устойчивый рост, в России — не менее устойчивое снижение численности). Соответственно, низка доля высокотехнологичного экспорта в мировом объеме экспорта.

В России более чем в 2 раза меньше по сравнению со странами ЕС доля затрат частного сектора в общих затратах на науку — 20,8% в 2003 г., тогда как во Франции — 52,5%, Великобритании — 49,3% (2000).

Реформирование науки во Франции происходит при полном понимании как исполнительной властью, так и обществом того, что наука является базой для будущего роста экономики и конкурентоспособности страны; следствием такого понимания является проведение реформ на основе роста объемов финансирования ИР.

Во Франции наблюдается высокая общественная активность научных работников (об этом свидетельствуют, например, манифестации и выступления ученых).

Таким образом, сопоставление обеих стран показывает, что основные мероприятия, необходимые для повышения результативности и обеспечения устойчивого развития науки России, в том числе ее государственного сектора, должны быть связаны с решением проблем недостаточного финансирования и улучшением внешней среды.

В этой связи представляет интерес то, что начавшееся реформирование науки во Франции исходит из постулата о том, что на-

ука является базой для будущего роста экономики и конкурентоспособности Франции. Основная цель реформы — экономика Франции должна стать наиболее конкурентоспособной. Научная общественность страны осознает при этом, что наступил кризис академической науки и необходимы реформы, но при этом следует сохранять приоритет фундаментальной науки. Как видно, задачи реструктуризации науки или повышения коммерциализации научных результатов не ставятся во главу угла, как это предлагается во многих документах Минобрнауки России.

Учитывая, что показатели результативности сферы ИР в России соответствуют уровню наиболее развитых стран, можно сделать следующие выводы. Во-первых, для того чтобы сравняться с развитыми странами по объемам производства и экспорта высокотехнологичной продукции, необходимо существенно повысить затраты на ИР и образование. Во-вторых, копирование западных инструментов для стимулирования инновационной активности возможно лишь после достижения соответствующего уровня затрат на науку. В-третьих, при разработке предложений по реформированию российской науки следует ориентироваться в первую очередь на опыт не США, а европейских стран (Франции, Германии) с более близкой к российской системой организации науки.

## **9.6. ЗАДАЧИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА НАУКИ**

При реформировании государственного сектора российской науки с целью повышения его эффективности, результативности и обеспечения развития в долгосрочной перспективе следует учитывать, что наука России, являясь частью мировой науки, представляет собой национальное богатство, основной фактор экономического роста страны.

Огромные географические размеры, большая численность населения, значительные масштабы экономики, высокий уровень научно-технического потенциала России и ее геополитическое положение требуют проведения научных исследований практически по всем направлениям, и это предопределяет особенности государственного управления в данной сфере. При недостаточно обоснованном выборе направлений реформирования науки потери научного потенциала приведут к сокращению национального богатства России и их не удастся быстро компенсировать из-за большой инерционности передачи знаний от старшего поколения младшему.

Знания, наука — основа долговременного устойчивого развития России, а ученые — это золотой фонд страны, тяжелый труд которых должен достойно вознаграждаться.

Должен быть обеспечен ускоренный рост заработной платы занятых ИР относительно роста оплаты труда занятых в экономике с целью решения проблемы преемственности научных знаний. Решение этой задачи должно осуществляться как путем стимулирования притока молодежи, так и предоставления возможности для плодотворной работы ученым и специалистам старших возрастных групп без ограничений по возрасту с установлением ежемесячной надбавки за выслугу лет к должностному окладу в зависимости от стажа работы. Целесообразно расширение системы грантов для поддержки не только молодых, но и зрелых ученых — кандидатов и докторов наук, а также высококвалифицированных специалистов, не имеющих ученой степени, в том числе и без высшего образования (на опытных производствах), а также целевое выделение ассигнований на оформление патентов, архивирование и пропаганду научно-технических разработок и результатов, полученных учеными старших поколений.

Необходимо обеспечить использование части резервных средств (средства резервного фонда, международные резервы) в качестве источника инвестиций в долговременный рост, причем на первом этапе — инвестиций неинфляционного характера (пополнение библиотек новейшей научно-технической литературой, закупка баз данных для широкого пользования, импорт новейшего научного и технологического оборудования, а также материалов для научных целей, техническое оснащение вузов; расширение высокоскоростных линий передачи информации и т.д.).

Следует учитывать, что разгосударствление собственности в сфере ИР не является необходимым условием эффективного развития.

Должна быть осуществлена целенаправленная политика по формированию внешней среды, способствующей развитию государственного сектора науки и в целом инновационной системы России. Необходимо сформулировать цели и приоритеты долгосрочного развития, увязав их с задачей построения гражданского общества и обсудив с широкой общественностью; обеспечить значительный устойчивый спрос на инновации, в первую очередь со стороны государства, а также стимулировать выделение ресурсов частными компаниями для развития науки и национальной инно-



вационной системы и, наконец, постоянно совершать работу по формированию общественного мнения.

Должен быть значительно (не менее чем в 1,5 раза) повышен уровень расходов на ИР относительно ВВП за счет целенаправленного перераспределения сверхприбыли сырьевых отраслей и определенной части доходов от экспорта сырьевых ресурсов и продуктов первичной переработки, а также других источников. Кроме того, должна быть обеспечена передача основной части доходов от экспорта высокотехнологичной продукции ее производителям с целевым назначением на проведение ИР и укрепление технологической базы. На определенный период времени целесообразно обязать предприятия промышленности и организации сферы услуг выделять некоторый процент прибыли на развитие науки (оценки показывают, что только за счет выделения 1,5% от себестоимости продукции промышленности возможно увеличение общих расходов на науку на 40–50%).

Требуется переработка Налогового кодекса РФ с целью расширения направлений государственной поддержки науки. Помимо бюджетных ассигнований и субсидий, должны использоваться и такие меры, как полное освобождение от налогообложения части прибыли организаций-заказчиков в размере выделяемой ими суммы для проведения ИР научными организациями, освобождение научных организаций от НДС на научную продукцию, уплаты налогов на имущество и землю, значительное снижение для них тарифов на электроэнергию и тепло и др. Целесообразно, как это делается в развитых странах, осуществить передачу в бессрочное и безвозмездное пользование организациям государственного сектора науки земли и зданий.

Таким образом, необходимо осуществить целый ряд серьезных мероприятий. Безусловно, необходимо использовать положительный опыт наиболее развитых стран, относящийся к активизации инновационной деятельности. Вместе с тем требуются значительная реорганизация органов государственного управления, имеющих отношение к инновационной политике, а также повышение качества подготовки управленческих решений на основе широкого привлечения для этого ведущих ученых и специалистов РАН и других ведомств государственного сектора ИР и предварительной апробации разрабатываемых предложений на ограниченном числе объектов. Важным условием является принятие решений на высшем уровне только после глубокого обсуждения с научно-технической общественностью с использованием института независи-

мой экспертизы (эксперты должны выбираться не из чиновников, а из числа ведущих ученых, инженеров и специалистов).

Очевидно, в период финансового кризиса и на этапе выхода из него государственный сектор науки должен играть ведущую роль.

## **ВЫВОДЫ**

1. Государственный сектор ИР России играет центральную роль в сохранении потенциала науки России в период трансформации экономики. В нем сосредоточена наибольшая часть высококвалифицированных кадров исследователей. Здесь преимущественно ведутся оборонные ИР. На данном этапе и в обозримой перспективе роль государственного сектора ИР будет определяющей для развития науки и инноваций в России.
2. Для развития государственного сектора ИР России большое значение имеет внешняя среда, которую в настоящее время характеризует прежде всего отсутствие спроса на отечественные инновации. Приведенные показатели свидетельствуют о недофинансировании государственного сектора ИР. Вместе с тем Россия имеет достаточно ресурсов, чтобы значительно повысить уровень инвестиций неинфляционного характера в этот сектор.
3. Реформированию науки в России должно предшествовать значительное (не менее чем в 1,5 раза) увеличение затрат на ИР относительно ВВП. Для решения проблемы преемственности научных знаний необходим ускоренный рост заработной платы занятых ИР относительно роста оплаты труда занятых в экономике.
4. При реформировании государственного сектора ИР необходимо учитывать исторически сложившуюся специфику организации науки в России, ведущую роль академического сектора ИР, и в первую очередь Российской академии наук, а также значение ГНЦ. При этом следует ориентироваться прежде всего на опыт не США, а европейских стран с более близкой к нам системой организации науки.

## **ТЕРМИНЫ**

Исследования и разработки

Академический сектор исследований и разработок

Предпринимательский сектор исследований и разработок

Персонал, занятый исследованиями и разработками  
Государственные научные центры

### **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Каковы особенности государственного сектора ИР в России?
2. Сколь велик разрыв в финансировании науки России и наиболее развитых стран?
3. Что понимается под государственным сектором науки?
4. Каковы показатели, характеризующие государственный сектор науки России?
5. Как можно объяснить значительный разрыв в распределении затрат на науку по источникам финансирования и по направлениям деятельности?
6. Какова роль академического сектора исследований и разработок в России?
7. Что является исходным условием для начала реформирования государственного сектора ИР в России?
8. Какова роль внешней среды для развития сферы ИР в России?

# ГЛАВА 10. ЗАНЯТОСТЬ, МОТИВАЦИЯ И ДОХОДЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

---

## 10.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОЦЕССОВ НА РЫНКЕ ТРУДА. ИНФРАСТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА И ЕГО ФУНКЦИИ

Важнейшая хозяйственная функция государства на всех этапах и во все периоды его существования — разработка и задание определенных «рамочных правил игры» и обеспечение гарантий выполнения договорных обязательств между хозяйствующими субъектами и субъектами товарного рынка, включая рынок труда.

Отказавшись в процессе перехода к рыночным методам хозяйствования от планово-распределительной системы, государство, особенно если оно провозглашает себя социальным, не может и не должно уходить от регулирования рынка. Ни в одной стране мира с развитой рыночной экономикой государство никогда не ослабило своих регулирующих функций.

Государственная политика в области содействия занятости населения и процессов на рынке труда в современной России определена ст. 5 Федерального закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Суть этой политики сводится к следующему:

- государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость;
- государственная политика в области содействия занятости направлена на обеспечение действия многообразных элементов социально-экономических условий рационального и продуктивного использования наличного трудового потенциала общества, которым оно располагает при данном уровне развития науки и техники, а также профессиональной подготовки работников.

---

<sup>1</sup> Принят Государственной Думой 22 марта 1996 г. Одобрен Советом Федерации 11 апреля 1996 г.

Являясь корректной формой материализации человеческого фактора общественного производства, **трудовой потенциал** выступает как персонифицированная рабочая сила, взятая в совокупности своих качественных характеристик. В этой связи в целях содействия полной продуктивной и свободно избранной занятости населения государство призвано осуществлять:

- разработку финансово-кредитной, инвестиционной и налоговой политики, направленной на рациональное размещение производительных сил, повышение мобильности трудовых ресурсов, развитие занятости, поощрение применения гибких режимов труда и других мер, способствующих сохранению и развитию системы рабочих мест;
- правовое регулирование в области занятости на основе соблюдения законных прав граждан и их интересов, а также соблюдения соответствующих государственных гарантий, дальнейшее совершенствование законодательства о занятости;
- разработку и реализацию федеральных и территориальных (региональных) программ содействия занятости населения;
- создание и развитие государственной службы занятости населения.

Все перечисленные положения закреплены ст. 15 Федерального закона о занятости населения в России.

Конкретные меры, формирующие содержание государственной политики содействия занятости трудоспособных граждан, должны быть направлены на развитие экономически активного населения и обеспечение равных возможностей всем гражданам России независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный и свободный выбор занятости. Среди этих мер существенное место должно принадлежать созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; поддержке трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности; содействию развитию способностей к производительному, творческому и эффективному труду.

Поскольку российский рынок труда представляет собой совокупность региональных рынков, при анализе тенденций в сфере занятости и безработицы чрезвычайно важно принимать во внимание особенности местных рынков труда, изучать движение рабочей силы и рабочих мест в территориально-отраслевом аспекте.

Регулирование рынка труда на уровне региона позволяет учитывать специфику развития территорий и разрабатывать мероприятия, направленные на формирование условий для эффективной занятости.

В соответствии с принятыми правовыми основами регулирования государством положения на рынке труда оно призвано прежде всего обеспечивать социальную защиту граждан в области занятости, а также проведение специальных мероприятий, способствующих созданию условий для занятости граждан, особо нуждающихся в социальной поддержке и испытывающих трудности в поиске работы. К числу таких граждан принято относить: инвалидов; граждан, имеющих родственников, которым по заключению уполномоченного на то органа необходимы постоянный уход, помощь или надзор; молодых людей, не имеющих профессии и впервые ищущих работу; лиц пенсионного возраста; беженцев и вынужденных переселенцев; граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей; детей-инвалидов; семьи, в которых оба родителя признаны безработными; граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий (катастроф); лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и др.

На государственные органы по труду и занятости, действующие в регионах страны, возложено также предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы; поощрение работодателей, сохраняющих и создающих новые рабочие места для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и поддержке, испытывающих трудности в поиске работы.

Проблемы эффективной занятости, безусловно и в первую очередь, — компетенция работодателей, однако за государством должны оставаться функции регулирования общих правил и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства. В то же время в условиях, когда далеко не все законы разработаны или приведены в соответствие с новыми методами хозяйствования, работодатели могут игнорировать целый ряд положений законов и других нормативных правовых актов. Поэтому государство призвано:

- контролировать соблюдение государственных стандартов в области безопасности, условий и охраны труда;
- поддерживать необходимые уровни оплаты в соответствии со стоимостью воспроизводства рабочей силы, а также положениями конвенций и рекомендаций Международной

организации труда (МОТ), ратифицированных нашей страной;

- обеспечивать условия для цивилизованного разрешения социальных конфликтов и нормального осуществления коллективно-договорных процессов согласования и регулирования социально-трудовых отношений.

Государство правомочно в соответствии с действующим законодательством воздействовать на работодателей, если ими допускаются нарушение трудовых контрактов, ущемление экономических и социальных интересов работников, ведущие к социальной напряженности и конфликтам, предупреждение и разрешение которых — прямая обязанность государства и его исполнительных органов. Трудовым кодексом РФ четко определены органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями призвана осуществлять Федеральная инспекция труда.

Государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности наряду с Федеральной инспекцией труда осуществляют федеральные органы исполнительной власти по надзору в соответствующей сфере деятельности.

Внутриведомственный государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях осуществляют федеральные органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Актуальной и весьма важной является задача защиты российского внутреннего рынка товаров и услуг, а также восстановление ослабленных в последнее десятилетие хозяйственных связей со странами Содружества Независимых Государств (СНГ), формирование единого экономического пространства на территории стран СНГ. Здесь роль законодательных и исполнительных органов власти представляется несомненной. На этих органах лежит необходимость разработки законодательных и нормативных актов, регулирующих трудовые отношения в новых рыночных условиях хозяйствования, обеспечивающих согласованное решение вопросов справедливого вознаграждения за труд в соответствии с его коли-

чеством и качеством, результативностью и одновременно повышающих ответственность наемных работников и работодателей всех форм собственности за выполнение договорных обязательств.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, является Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (постановление Правительства РФ № 153 от 6 апреля 2004 г.).

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в сфере своей деятельности, разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Непосредственная реализация политики в области труда и занятости возложена на Федеральную службу по труду и занятости, находящуюся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 156 определено, что «Федеральная служба по труду и занятости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, функции по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости населения, об альтернативной гражданской службе, функции по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и регулирования коллективных трудовых споров».

**Федеральная служба по труду и занятости** осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и государственные учреждения службы занятости (центры занятости населения) во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.



## 10.2. НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

В решении проблем предотвращения возникновения и сокращения масштабов безработицы немалую роль, наряду с государственными органами, призваны играть и действительно играют негосударственные структуры.

В целях развития негосударственных служб занятости в конце 1995 г. были созданы Координационный совет «Программы развития негосударственных служб занятости России» и рабочая группа из представителей Минтруда, Федеральной службы занятости России (в то время еще самостоятельной государственной структуры), Федеральной миграционной службы, Комитета Российской Федерации по делам молодежи и других государственных и общественных организаций.

За годы функционирования Координационным советом и рабочей группой были сформированы информационная база данных по негосударственным службам занятости, работающим в регионах Российской Федерации, организованы стажировки в ведущих рекрутинговых службах различных городов России, изучался передовой опыт работы негосударственных служб занятости, развивались горизонтальные связи между негосударственными службами занятости и осуществлялись взаимовыгодные коммерческие и социальные проекты. Проводимые меры содействовали созданию объединений негосударственных служб занятости. Это — клубы профессионалов, Ассоциация рекрутинговых фирм России. В целях выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики в области занятости населения на территориальном уровне (как правило, в административных центрах субъектов Российской Федерации) были созданы в рамках социального партнерства координационные комитеты содействия занятости населения из представителей профсоюзов, объединений работодателей, органов службы занятости и других заинтересованных государственных органов, общественных объединений, представляющих интересы граждан, особо нуждающихся в трудоустройстве и социальной поддержке.

Негосударственные службы содействия занятости, как правило, ведут свою работу специализированно с ориентацией на определенные контингенты лиц. Наглядный пример тому — Общество занятости «Триза» (г. Москва), которое направляет свою деятельность: на подбор по заявкам заинтересованных компаний и после-

люющее трудоустройство высококвалифицированных специалистов из массовых профессий:

финансовых и банковских работников с высшим образованием и широким спектром сопутствующих знаний, свободно владеющих иностранными языками, знающих валютные операции;

секретарей-референтов со знанием русско-латинской машинистики, с хорошим знанием иностранных языков;

специалистов страхового дела.

Общество «Триза» реализует проект по созданию «Клуба профессионалов» на изложенных в пресс-релизе началах. Его цель — создание новых условий для творческого общения специалистов и согласования их интересов с работодателями-предпринимателями. Подобные объединения, клубы по интересам функционируют в ведущих регионах России. В качестве форм привлечения на имеющиеся в регионах рабочие места достаточно широко используются ярмарки вакансий, биржи труда и другие меры.

Биржи труда, клубы ищущих работу, осуществляющие свою деятельность нередко как товарищества с ограниченной ответственностью и работающие при поддержке региональных органов по труду и занятости, играют весьма важную роль в трудоустройстве. Их цель — добиваться сдерживания темпов роста безработицы, содействовать достижению экономической самостоятельности граждан (особенно молодежи) и реализации их права на труд. Организационные формы и направления деятельности негосударственных структур содействия занятости населения достаточно многообразны. Кроме названных выше это — разного рода обучающие и информационные центры, ассоциации, консультативные объединения, организации, решающие проблемы объединения финансовых, трудовых и производственных ресурсов различных организаций и ведомств для создания новых рабочих мест, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и трудоустройства граждан.

### **10.3. УПРАВЛЕНИЕ МОТИВАЦИЕЙ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ К ТРУДУ**

Одной из важнейших экономических функций развития общественного сектора, его эффективного функционирования является мотивация персонала организаций (учреждений) к высокой результативности труда, достижению необходимых количественных и качественных показателей в труде наемных работников.

**Мотивация к труду** — система мер, побуждающих работника трудиться с полной отдачей и обеспечивать решение задач, которые ставит перед ним работодатель.

Среди **факторов трудовой мотивации** принято различать:

- лежащие на стороне трудового процесса: уровень организации труда и производства, социально-гигиенические условия труда, престижность профессии (должности) работника, возможности рациональной и творческой работы;
- воздействующие на личностное восприятие работниками социально-экономических условий найма и труда в коллективе: размер оплаты труда и его связи с достигнутыми результатами индивидуального и коллективного труда; наличие компенсационных и стимулирующих доплат, надбавок и поощрительных выплат; возможность дополнительного приработка; взаимоотношения с коллегами по работе и руководителями; удовлетворение потребности в общении и коллективной деятельности, внутренняя самоудовлетворенность работника;
- определяемые заботой работодателя о потребностях работника: отношение администрации к организации отдыха и быта работников наемного труда; наличие на предприятии (в организации) системы медицинского обслуживания и повышения квалификации работников, их профессионально-квалификационного роста; информированность сотрудников о положении дел на предприятии (в организации); удовлетворенность уровнем принятых администрацией решений и возможность для работника влиять на их уровень.

Среди главных **регуляторов мотивации** выделены: наличие и достаточность материальных стимулов, которые могут быть признаны ведущими в общей системе факторов побуждения к труду и его необходимой эффективности, и наличие нематериальных стимулов трудовой деятельности. В числе главных мотиваторов — реализация мотивов производственной деятельности, а также морально-смысловых мотивов в сфере производства.

При рассмотрении организационного аспекта процесса мотивации и стимулирования труда на предприятии и в организации обращает на себя внимание необходимость информирования работников о применяемой модели, обоснования факторов мотивации, определения степени удовлетворенности трудом, оценки работниками применяемых методов мотивации (побуждения к труду)

и связанных с этим трудового поведения исполнителей и результативности труда.

В механизмах управления мотивацией труда могут быть специально выделены параметры мотивирующей рабочей среды: индивидуальные характеристики работника, характеристики выполняемой работы и характеристики рабочей ситуации (рис. 10.1). Эти два параметра в единстве должны учитываться работодателем при конструировании на предприятии (в организации) системы управления трудовым поведением работников наемного труда.

Весьма важным представляется формирование и комплексное использование модели мотивирующего воздействия характеристик (определяющих факторов) выполняемой работы. Возможная модель такого воздействия приведена на рис. 10.1. Учет моментов, лежащих в плоскости характеристики требований, предъявляемых содержанием труда к работнику, восприятия работы исполнителем и воздействия этих факторов на побуждение к эффективному труду и рабочее поведение исполнителя работника не может быть «брошено со счетов» при управлении мотивацией и стимулированием труда.

Обобщая вышесказанное, можно представить последовательность этапов и процедур реализации трудовой мотивации, которая и составляет, по существу, механизм реализации побудительных мотивов к труду и его результатам (рис. 10.2).

#### **10.4. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ НА УРОВНЕ ОТРАСЛИ И РЕГИОНА**

Условиям многоукладной по формам собственности экономики со все более углубляющимися рыночными отношениями в наибольшей степени отвечает представление о заработной плате как об объективно требуемом для воспроизводства рабочей силы и эффективного функционирования производства объеме жизненных средств, которые работник должен получить в обмен на свой труд, соответствующем достигнутому уровню развития производственных сил общества и воплощающемся в исторически сложившемся наборе потребительских благ и услуг, необходимых работнику и членам его семьи<sup>1</sup>. Развитие рыночных отношений пред-

<sup>1</sup> См.: Публикации Н.А. Волгина, А.Л. Жукова, Ю.П. Кокина, Б.Г. Мазмановой, В.Д. Ракоти, А.И. Рофе, А.А. Федченко, Р.А. Яковлева и других экономистов-трудоиков 1990–2000-х гг.

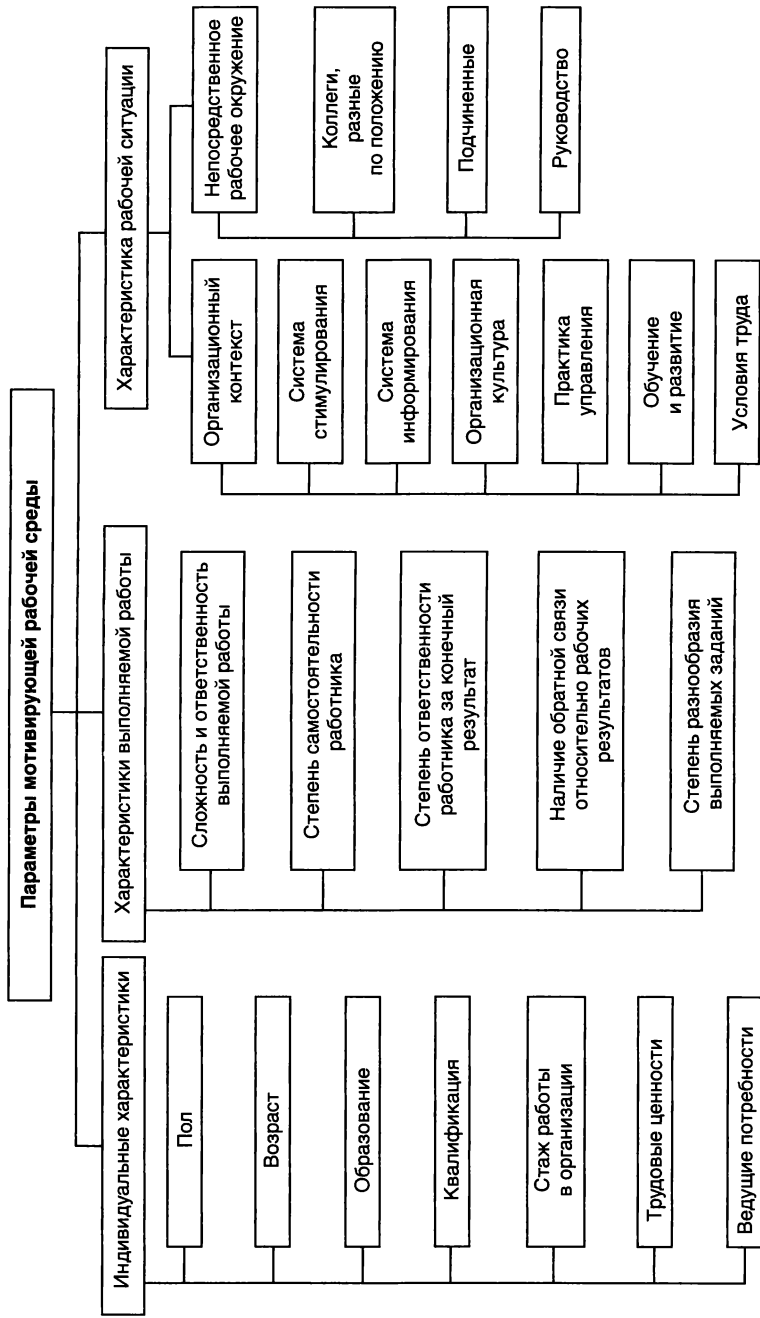


Рис. 10.1. Элементы управления мотивацией труда

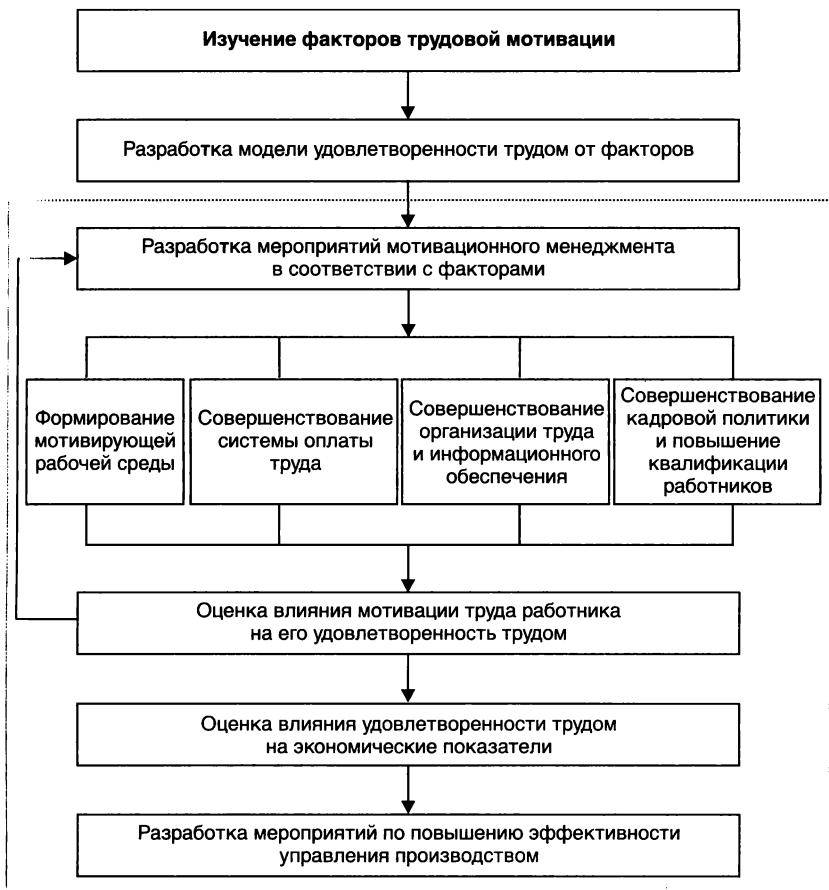


Рис. 10.2. Этапы реализации трудовой мотивации

определяет реальное существование этих средств только в стоимостной форме как средств, объективно отражающих стоимость потребленной рабочей силы в издержках производства.

Поскольку **заработная плата** — продукт взаимодействия предпринимателя и работника, она должна и может быть рассмотрена с точки зрения интересов соответствующих сторон.

Для работника заработная плата — доход, который он получает в обмен на свой труд на предприятии предпринимателя. Естественно, что работник заинтересован в увеличении этого дохода за счет роста цены рабочей силы на рынке труда, а также приложения больших трудовых усилий для получения большего заработка. Определенный интерес у работника имеется также к тому, чтобы

добиваться менее жестких норм трудовых затрат в процессе потребления рабочей силы под управлением и надзором работодателя, с тем чтобы при прочих равных условиях добиваться большего заработка при тех же усилиях или того же заработка при относительно меньших трудовых затратах. Как доход заработная плата должна гарантировать воспроизводство рабочей силы.

Для предпринимателя заработная плата всегда — расход, и он стремится к его минимизации в расчете на единицу продукции путем как более рациональной загрузки работника в течение рабочего времени, так и более эффективной организации труда и производства, повышения их технического уровня, а также более жесткого нормирования труда. Как расход заработная плата должна гарантировать получение нужного работодателю результата, побуждая работника к определенной трудовой активности.

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что заработная плата и механизмы ее организации представляют собой общественные отношения.

Как и любые экономические отношения, отношения по заработной плате не могут не регулироваться. Общество устанавливает законодательные основы отношений по заработной плате и создает организации, которые наблюдают, контролируют и гарантируют развитие данных отношений в интересах государства, работодателей и работников. Вся совокупность законодательных и других нормативных актов и государственных (а также общественных) организаций, действующих на их основе, составляет механизм регулирования заработной платы.

Механизм регулирования заработной платы, как любой механизм регулирования общественных отношений, базируется на сочетании экономических и административных методов.

Опыт стран с рыночной экономикой свидетельствует, что *механизм рыночной организации заработной платы* включает пять основных элементов:

- многоуровневую коллективно-договорную систему, позволяющую с достаточной полнотой отразить интересы всех участников переговоров при установлении условий оплаты труда;
- систему обеспечения минимальных гарантий в области оплаты труда и защиты заработной платы от негативных явлений в рыночной экономике;
- налоговую систему регулирования оплаты в составе индивидуальных доходов и (в отдельных случаях) в составе издержек работодателя на рабочую силу;

- систему информации об уровне и динамике заработной платы и других издержек работодателя на рабочую силу, дающую реальную картину о заработной плате как цене рабочей силы;
- увязку заработной платы с затратами и результатами труда работника через системы оплаты труда на предприятии (в учреждении), использование ее элементов: оплаты по тарифным ставкам (окладам) и форм и систем заработной платы.

Организация заработной платы представляет собой сложную систему с многомерными связями, функциональность которой обусловлена действенностью системных принципов, основными из которых являются:

а) *принцип научности* (внедрение в практику научно обоснованных методов управления, нормирования, оплаты труда);

б) *принцип социального партнерства* (обеспечение согласованного взаимодействия сторон коллективных договорных отношений в вопросах, входящих в их компетенцию, при заключении и регулировании условий оплаты труда, в частности установление гарантированного уровня оплаты в коллективном договоре, трудовых договорах (контрактах));

в) *принцип дифференциации и индивидуализации* (установление размеров заработной платы исходя из сложности и тяжести труда, результативности и других индивидуально-коллективных условий деятельности);

г) *принцип экономической целесообразности* (установление экономически целесообразных соотношений между факторами эффективности и затратами на оплату труда, ростом производительности и заработной платы);

д) *принцип социальной ответственности работодателя* (обеспечение на деле, опираясь на инструменты управления, эффективной реализации воспроизводственной и стимулирующей функций заработной платы).

Центральным звеном рыночной модели организации заработной платы является *система коллективно-договорного регулирования оплаты труда*. Она позволяет на основе прямых переговоров между объединениями работодателей и профсоюзов на разных уровнях, включая отдельное предприятие, отразить влияние на реформы заработной платы множества факторов. Среди них:

- изменение величины необходимого продукта в обществе под влиянием общего роста эффективности экономики;



- изменение спроса на рабочую силу под влиянием различий в эффективности, достигаемой отдельными сферами экономики;
- изменение спроса и предложения рабочей силы на рынке труда;
- регулирующее воздействие государства на рынок труда и рынок товаров и услуг.

Многоступенчатость переговорных процессов позволяет полнее отразить всю гамму интересов: экономических, социальных и политических, отдельных групп работодателей и работников.

Система обеспечения минимальных гарантий в области оплаты труда является отправным пунктом для определения степени повышения нижних границ заработной платы и препятствием для их снижения, а также для защиты заработной платы от негативных явлений рынка, что обеспечивается своевременностью выплаты вознаграждений трудящимся и поддержанием их покупательного уровня.

Налоговая система способствует рационализации соотношений в оплате труда, устанавливаемых в ходе переговорного процесса, позволяет уменьшить возможность деформаций в уровнях оплаты под влиянием дефицитности отдельных профессий (видов деятельности) на рынке труда.

Информационная система позволяет вести переговорный процесс в реалистических рамках, показывая взаимосвязь изменений в оплате труда с количественным изменением факторов, ее определяющих. Увязка заработной платы с результатами труда через системы заработной платы обеспечивает стимулирующее воздействие заработной платы на работника, формирует его отношение к труду и эффективность трудовой деятельности.

Важным аспектом организации заработной платы исходя из принципа соответствия ее размеров (уровней) стоимости воспроизводства рабочей силы выступает необходимость поддерживать рациональные пропорции в соотношениях оплаты простого и сложного труда, труда, требующего от работника различного уровня квалификации. В этой связи встает вопрос о роли и месте тарифной системы в организации оплаты наемного труда. Представляется, что система соотношений в ставках и окладах в зависимости от сложности, условий и значимости сфер приложения труда и в условиях рыночной экономики выступает неотъемлемой частью формирования заработной платы работников.

Централизованно должна утверждаться (или согласовываться в переговорном процессе) и минимальная тарифная ставка первого разряда оплаты. Предлагаемый подход не означает, что следует закрыть дорогу процессам, начавшимся в части развития действительно рыночных отношений в оплате труда, когда ставки и оклады определяются предприятиями (организациями) на основе коллективных договоров и других локальных нормативных актов, а также индивидуальных трудовых договоров (контрактов). Но централизованно утверждаемые уровни ставок и окладов, ниже которых не может оплачиваться тот или иной вид труда — гарантируемый минимум, — должны согласовываться в переговорном процессе на общенациональном, отраслевом и территориальном уровнях.

Представляется, что не следует в условиях новых методов управления трудом отказываться и от разработки и утверждения тарифно-квалификационных справочников работ и профессий рабочих, предполагающих не только описание работ и требований к работнику в части его тарификации (отнесения к разряду оплаты), но и позволяющих поддерживать необходимые соотношения в оплате и расстановке наличных кадров по рабочим местам.

Как известно, *межотраслевые различия в заработной плате* формируются под воздействием структуры рабочей силы (удельного веса работников различной квалификации), вместе с тем эти различия отражают и конъюнктурные различия в спросе и предложении рабочей силы, особенно уровне безработицы, а также степени организованности и сплоченности работников отрасли. В числе коренных причин различий в уровнях заработной платы по отраслям, которые объективно обусловлены, нельзя не назвать различия в стоимости рабочей силы (особенно квалифицированных рабочих и специалистов), преобладающей в отрасли, в частности разный уровень затрат на общую и особенно профессиональную подготовку, а также степень сложности, тяжести и условий труда в тех видах производств, которые наиболее характерны для данной отрасли.

Нельзя признать удовлетворительными и складывающиеся в России соотношения в уровнях оплаты по профессионально-должностным группам работников. Расслоение населения по уровням трудовых доходов — одно из существенных негативных последствий формирования рыночных нерегулируемых отношений в стране. Различия в уровнях оплаты (доходов) предпринимателей и руководителей предприятий (организаций) предпринимательского сектора экономики и работников наемного труда составляют в

среднем 20 : 1 (а нередко и существенно превышают этот уровень).

Очевидно, что задача формирования приоритетов в межотраслевых и межпрофессиональных соотношениях в уровнях заработной платы становится все более актуальной. Прежде всего преобразовательные процессы должны затронуть работников машиностроения (включая наукоемкие отрасли ВПК); отраслей, производящих потребительские товары для населения (это позволит в большей мере удовлетворять платежеспособный спрос населения за счет развития российской экономики); отраслей, обеспечивающих воспроизводство рабочей силы (образование, наука, здравоохранение, культура и др.); отдельных видов производств в добывающих отраслях, для которых характерно существенное отклонение от нормы условий труда и производства.

Обеспечить необходимые преимущества названных сфер приложения труда в области его оплаты возможно посредством установления в генеральном соглашении, принимаемом на федеральном уровне, коэффициентов к централизованно утвержденному минимуму заработной платы. В качестве определенных ориентиров при разработке коэффициентов могут быть использованы соотношения в уровнях тарифных ставок и окладов по отраслям, предусматривавшиеся системой тарифов в дореформенный период, ибо они отражают достаточно длительно складывающиеся соотношения в оплате труда по отраслям. Не могут не учитываться при этом индивидуальность качества и результативность труда работников. Безусловно, должны приниматься во внимание и расчеты средств, которые возможно направить на обеспечение преимуществ в оплате между отраслями.

Особое место в системе государственного регулирования заработной платы занимают *проблемы ее территориальной дифференциации*, в основе которой должны лежать экономические, природно-климатические и исторически сложившиеся факторы, обуславливающие различия в уровнях стоимости (цены) рабочей силы. Речь прежде всего идет о различиях в наборе продуктов и услуг, составляющих основу стоимости рабочей силы, а также ценах на товары и тарифах на услуги. Существенное влияние на территориальную дифференциацию заработной платы оказывают также различия в отраслевой структуре экономики, уровень занятости населения (безработицы), исторически сложившиеся различия в уровнях оплаты по регионам. Поскольку цены товаров и тарифы на услуги растут по регионам неравномерно, одна и та же величина номи-

шальной заработной платы выражает в различных географических и природно-климатических зонах разные объемы жизненных средств, в которые она может быть реализована на рынке.

Исходя из сказанного выше в основу определения количественных соотношений в уровнях оплаты труда равной сложности и значимости, а также труда в аналогичных условиях на рабочем месте должны быть положены различия в стоимости жизни по регионам, рассчитываемой по единой методике. Именно эти различия следовало бы положить в основу установления районных коэффициентов к заработной плате, а в перспективе, возможно, в основу дифференцированных по регионам уровней тарифных ставок первого разряда.

Особое место в *территориальном регулировании заработной платы* принадлежит процентным надбавкам к заработку работников в регионах с экстремальными природно-климатическими и социально-экономическими условиями проживания. Как показывают проведенные исследования, их применение тесным образом связано с возможностью адаптации населения к названным условиям. Размеры надбавок и сроки их выплат целесообразно увязать с тем, как происходит адаптация к экстремальным условиям проживания так называемого пришлого населения. Нет сомнения в том, что государственно гарантируемые надбавки к заработной плате работающих на Севере и других регионах с дискомфортными условиями жизни важно сохранить и применять их в обязательном порядке весь период адаптации, обеспечивая тем самым поддержание здоровья и работоспособности населения. В последующие годы, очевидно, возможно передать решение вопроса об их применении и размерах на усмотрение территориальных органов управления и руководителей предприятий.

Государственное регулирование заработной платы в условиях рыночной экономики, меняя свои формы, должно сохраняться. Одной из наиболее значительных функций государства (органов законодательной и исполнительной власти) должна оставаться разработка рекомендаций, имеющих силу (статус) законов и подзаконных актов, об условиях регулирования доходов в неразрывном единстве с регулированием цен; о принципах формирования системы минимальных (а еще более последовательно рациональных) потребительских бюджетов; создания форм социальной поддержки и адаптации населения; о механизме и масштабах перераспределения рабочей силы между различными секторами экономики. Все эти задачи призвано решать централизованное регулирование ор-

ганизации и дифференциации оплаты труда. Изгнание из сознания и практической деятельности идеализации принципов рыночной самонастройки, предельная научная и интеллектуальная честность, безусловно, необходимы для рационального развития экономики России.

Понимание и учет особенностей, сущности и содержания, а также функций и принципов организации заработной платы могут и призваны способствовать построению более научно и социально обоснованных моделей и концепций оплаты, заинтересовывающих работников в максимальных результатах индивидуального и коллективного труда, экономическом росте, без которых финансирование общественного сектора практически невозможно.

Целью совершенствования организации заработной платы в ближайшей и более отдаленной перспективе должно стать приведение принципов ее формирования в соответствие с действием объективных экономических законов, создание адекватного требованиям конвенции Международной организации труда (МОТ) порядка организации вознаграждения за труд, гарантирующего соблюдение прав человека и свободу развития личности, снятие ограничений на трудовые доходы граждан, создание возможности каждому человеку зарабатывать в меру своих способностей и трудовых усилий.

## **10.5. ДОХОДЫ ОТ КАПИТАЛА КАК СОБСТВЕННОСТИ И КАПИТАЛА КАК ФУНКЦИИ**

**Доходы**, образующиеся в результате осуществления корпорацией своей деятельности, представляют собой совокупность дохода от капитала как собственности и капитала как функции.

В современной экономике России в крупных корпорациях возрастает роль прибыли в обеспечении единства интересов собственников и менеджеров, в разрешении противоречий между ними. Можно выделить три этапа. На первом этапе собственник и топ-менеджер существуют как единое целое (собственник получает предпринимательский доход единолично, а менеджер является наемным работником). На втором этапе при переходе к экономике инновационного типа функции собственника и менеджера разъединяются, что ведет к противоречиям между ними (предпринимательский доход делится на доход собственника — дивиденды, капитализация акций и доход менеджера — жалование, бонус, опцион, грант акций). На третьем этапе при сохранении этого про-

интересов усиливается необходимость интересов собственника и менеджера. Формы доходов собственников и менеджеров дополняются новыми видами, такими как опцион, гранты акций, а прежние формы доходов менеджеров и собственников наполняются новым содержанием, которое обеспечивает это единство. Благодаря опционам и грантам менеджер из наемного работника становится собственником, в таком случае он обеспечивает единство собственников и менеджеров, обеспечивает общность корпоративных интересов и объединяет в своей деятельности интересы менеджера и собственника в прибыли.

На втором и третьем этапах собственник не в состоянии самостоятельно контролировать усложняющиеся процессы производства, распределения, сбыта и управления, формирования бюджета корпорации и финансовых потоков. Наряду с рентой собственника, у топ-менеджеров образуется особая рента — *управленческая рента*, основу которой составляет особая форма монополии — *монополия управления*. Источником этого дохода является собственность на нематериальные активы, в которые включаются знания, квалификация и интеллектуальная собственность. Эта рента является особой формой предпринимательского дохода. Управленческая монополия возникает как источник дополнительной прибыли корпорации, которая становится одним из важнейших доходов менеджеров.

Значительную долю в формировании доходов топ-менеджеров составляют *бонусы*, размеры которых находятся в прямой зависимости от личного вклада менеджера в повышение эффективности работы корпорации.

*Дивиденды* объединяют все группы собственников корпорации, начиная от миноритариев и заканчивая элитой, которая обладает контрольными пакетами акций.

*Опционы акций* представляют собой права покупки определенного количества акций фирмы по обусловленной цене в течение определенного периода. Так, например, топ-менеджер имеет право держать акции у себя или продать их и получить разницу между ценой, по которой он их купил, и текущей рыночной ценой.

Высшей формой поощрения топ-менеджеров являются *гранты на акции* — форма права на приобретение этих акций по определенной цене в определенный момент в будущем. Недостаток грантов на акции заключается в том, что они подлежат налогообложению в момент предложения и стоят для корпорации за единицу больше, чем опционы акций.

Возрастание роли прибыли как социального мотива корпорации неразрывно связано с развитием отношений социального партнерства. Прибыль используется в качестве источника решения социальных проблем как внутри корпорации (льготное кредитование, оплата отпусков, предоставление автотранспорта, решение жилищных вопросов), так и за ее пределами, в рамках общенациональных, региональных и муниципальных программ. Формирование этих отношений зависит от создания на государственном уровне институциональных условий, способствующих не только повышению конкурентоспособности корпораций, но и усилению социальной ориентации их деятельности. К их числу относятся льготы в области налогообложения, разработка совместных государственно-частных социальных программ федерального и регионального уровней, активное привлечение представителей крупного бизнеса к участию в системе первичного и непрерывного профессионального образования.

#### **10.6. ВОЗДЕЙСТВИЕ МЕТОДОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ДОХОДОВ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ НА РЕШЕНИЕ АНАЛОГИЧНЫХ ВОПРОСОВ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**

Постановка вопроса об обеспечении взаимосвязи и взаимодействия политики в области труда на предприятиях общественного и частного секторов экономики вполне естественна.

Действительно, такая политика должна быть в своей основе единой. Однако в двух ведущих секторах экономики субъекты, управляющие процессами в области занятости, мотивации и оплаты труда, различаются. Если в общественном секторе это преимущественно государство и федеральные органы управления, представляющие интересы работодателей и наемных работников, то в частном секторе экономики — представители интересов частных работодателей и работников наемного труда (союз промышленников и предпринимателей, а также профсоюзы). Второе существенное отличие: в общественном секторе ведущая роль принадлежит механизмам управления, закрепленным на уровне законодательных и правовых актов властных структур и объединений работников по согласованию с трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений в стране; в частном секторе эта роль принадлежит решениям, принятым в процессах коллективно-договорного регулирования.

В обоих ведущих секторах экономики создание рациональных условий для использования трудового потенциала, обеспечение соблюдения законных прав работников и работодателей, учет их интересов на рынке труда — неперенные условия обеспечения эффективности производства и труда, без чего практически невозможен экономический рост.

В области управления мотивацией к труду работников частного сектора экономики, как свидетельствует опыт, методы, используемые в общественном секторе, применимы в полном объеме. Частный предприниматель не может и не должен игнорировать такие рычаги воздействия на интересы работников, как обеспечение связи размера оплаты с достигнутыми трудовыми результатами, удовлетворение в наибольшей мере потребностей коллектива и отдельных его членов в самореализации, повышение уровня профессиональных знаний и производственных навыков, привлечение всего арсенала средств воздействия на нематериальные стимулы к труду, реализация морально-психологических мотивов в сфере производства и достижение на этой основе необходимого эффекта от использования возможностей работников наемного труда. По существу, в значительной степени едиными должны и могут быть формы управления мотивацией и стимулированием труда.

Безусловно, в частном секторе экономики должны соблюдаться такие принципы оплаты труда, как внедрение в практику объективно обусловленных принципов организации тарифной заработной платы, стимулирующих ее элементов, принципов социального партнерства, дифференциации и индивидуализации размеров оплаты в связи со сложностью и другими параметрами трудового процесса, а также его количественными и качественными результатами. Должна неукоснительно соблюдаться социальная ответственность работодателей и обеспечиваться минимальные гарантии в области оплаты и защиты заработной платы от негативных и позитивных моментов перехода на новые методы хозяйствования.

Наконец, как для общественного, так и для частного сектора принципиально важным является поддержание размеров оплаты, позволяющих обеспечивать достойный уровень жизни граждан, соответствие их трудовых доходов стоимости жизни в каждый конкретный момент.

Решающую роль призваны играть методы управления политикой занятости, мотивацией и стимулированием труда, закрепленные в нормативных правовых документах для государственных



предприятий (организаций). В частном секторе экономики они могут модифицироваться в соответствии с объективными условиями функционирования этого сектора.

## **ВЫВОДЫ**

1. Государственная политика содействия занятости должна быть направлена на развитие экономически активного населения и обеспечение равных возможностей добровольного и свободного выбора занятости. Среди мер по осуществлению такой политики: обеспечение достойной жизни и свободного развития человека; поддержание трудовой и предпринимательской инициативы граждан; содействие развитию способностей к творческому и эффективному труду.
2. Проблемы эффективной занятости в первую очередь — компетенция работодателей. Однако за государством должны оставаться функции регулирования общих правил и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства.
3. Федеральным органом власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, является Министерство здравоохранения и социального развития РФ, которое опирается в своей деятельности на соответствующие органы в регионах.
4. В решении проблемы предотвращения возникновения и сокращения масштабов безработицы немалую роль призваны играть и действительно играют негосударственные структуры: биржи труда, клубы ищущих работу, информационные центры, консультативные объединения, осуществляющие свою деятельность нередко как товарищества с ограниченной ответственностью и работающие при поддержке региональных органов по труду и занятости.
5. Одна из важнейших экономических функций развития общественного сектора, его эффективного функционирования — мотивация персонала организаций (учреждений) — мотивация работников к труду, представляющая собой систему мер, побуждающих работника трудиться с полной отдачей и обеспечивать решение задач, которые ставит перед ним работодатель.
6. В механизмах управления мотивацией труда могут быть специально выделены параметры мотивационной рабочей среды: индивидуальные характеристики работника, характеристики выполняемой работы и рабочей ситуации. Эти два параметра в

единстве должны учитываться работодателем при конструировании на предприятии (в организации) системы управления трудовым поведением работников наемного труда.

7. Одним из основных побудительных мотивов к труду является организация и регулирование заработной платы. Заработная плата — результат взаимодействия предпринимателя и работника. Она должна рассматриваться с точки зрения интересов соответствующих сторон. Для работника она — доход, который он получает за свой труд. Для предпринимателя заработная плата — расход, и он стремится к его минимизации.
8. Механизм регулирования заработной платы и ее организации основывается на соблюдении принципов: научности, социального партнерства, дифференциации и индивидуализации, экономической целесообразности, социальной ответственности работодателей.
9. Доходы, образующиеся в результате осуществления корпорацией своей деятельности, представляют собой совокупность доходов от капитала-собственности и капитала-функции. В инновационной экономике обостряется противоречие между этими двумя функциями дохода. Именно под этим углом зрения следует рассматривать существо предпринимательского дохода.
10. Важно обеспечить принципиальное по существу единство методов реализации политики в области труда, ее основ в общественном и частном секторах экономики. Однако по своим формам они могут различаться. В обоих ведущих секторах экономики создание рациональных условий для использования трудового потенциала, обеспечение соблюдения законных прав работников и работодателей, учет их интересов на рынке труда — неперенные условия обеспечения эффективности производства и труда.

## ТЕРМИНЫ

Государственная политика на рынке труда

Федеральные и региональные уровни регулирования политики на рынке труда

Негосударственные структуры содействия занятости населения

Формы и методы мотивации работников к эффективности труда

Заработная плата

Регулирование заработной платы

Отраслевое регулирование заработной платы

Территориальное регулирование заработной платы

Предпринимательские доходы

Единство методов реализации политики в области труда в общественном и частном секторах экономики

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. В чем состоит существо государственной политики на рынке труда?
2. Что призвано обеспечивать государство при решении проблемы управления рынком труда?
3. Какие федеральные и региональные органы управления осуществляют меры по реализации политики в области труда и занятости?
4. Что представляют собой негосударственные структуры содействия занятости, каковы их функции и формы работы?
5. В чем состоят принципы регулирования заработной платы на уровне отрасли и в организации?
6. Что представляет собой заработная плата для наемных работников и предпринимателей?
7. Каковы принципы организации заработной платы?
8. В чем состоит система коллективно-договорного регулирования оплаты труда?
9. Охарактеризуйте систему территориального регулирования заработной платы.
10. Чем характеризуются этапы обеспечения единства интересов собственников и менеджеров в разрешении противоречий, возникающих между ними?
11. Каковы основные виды доходов топ-менеджеров и предпринимателей?
12. Охарактеризуйте принципы обеспечения единства в реализации политики в области труда и его оплаты в общественном и частном секторах экономики.

# ГЛАВА 11. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЦЕН

---

---

По мнению большинства крупнейших экономистов, изучающих рыночное хозяйство, проблема ценообразования является основной из рассматриваемых экономической теорией рыночного хозяйства. Ее суть заключается в том, каким образом цена и рыночный механизм ценообразования разрешают главные проблемы: что, как и для кого производить. Это проблема не формального, а реального равновесия в экономике и, следовательно, экономическая база для функционирования гражданского социально ориентированного общества. При этом для общества главная проблема заключается в сочетании экономической и социальной эффективности функционирования хозяйственной системы. Известно, что обе эти категории могут вступать в серьезное противоречие, и происходит это в наибольшей степени именно в общественном секторе. Для разрешения этого противоречия используются регулирующие меры государственного воздействия на ценообразование. А вместе — рыночное ценообразование и регулирование рынка со стороны государства — должны подчиняться общей концептуальной линии, выражающейся в государственной политике цен в целом.

## 11.1. ЦЕНА В НАЦИОНАЛЬНОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЕ

Рынок — это сфера, пространство, где осуществляется купля-продажа товаров (продуктов, услуг). В самом общем виде **цена** выражается в сумме денег, за которую продавец готов продать свой товар, а покупатель готов его купить. Таким образом, цена — это компромисс между противоречивыми желаниями контрагентов. Именно на этом компромиссе и держится все ценообразование. Этот компромисс может быть и условным (формальным), когда имеет место давление или диктат с какой-либо одной из сторон (продавца или покупателя). Тогда уплачиваемая цена перестает отражать реальное равновесие, а следовательно, отражать реальное положение на рынке. Такое положение может возникать в трех классических случаях:

- когда цену диктует продавец, а у покупателя нет выбора (монопольная цена);
- когда цену диктует покупатель и в подавленном положении оказывается продавец (явление монопсонии);
- когда цену диктует (устанавливает, регулирует) государство.

Обычно первые два случая — результат сложившихся на данном рынке условий, при которых частные компании используют свое привилегированное положение, конвертируя его в реальный частный доход. Третий случай, по умолчанию, предполагает вмешательство государства, которое призвано исправить ситуацию предыдущих двух случаев, выступая арбитром, отражающим интересы общества в целом.

Понятно, что как степень реализации монополии или монопсонии, так и способность государственных институтов, устанавливающих или регулирующих цены, отражать интересы общества в целом могут быть различны.

В рыночном хозяйстве цены на большинство товаров (продуктов и услуг) непосредственно устанавливаются под воздействием спроса и предложения в результате конкуренции покупателей и продавцов. **Конкурентное ценообразование** формирует эффективное распределение ограниченного количества товаров между теми, кто испытывает в них потребность, подкрепленную денежными средствами. В этих условиях цена в конечном счете стремится к равновесию спроса и предложения товаров. Однако это происходит лишь тогда, когда имеются все условия для свободной конкуренции, перелива капитала, открытого вхождения на рынок конкретного товара покупателей и продавцов. В реальных условиях совершенной конкуренции практически не существует. Имеются лишь приближенные к ней условия. В большинстве своем на реальных рынках действуют различного рода ограничения, связанные с уже упомянутыми монополией или монопсонией рынка и влияющие на образование цен. В этих условиях и возникает необходимость в государственном (федеральном, региональном) или муниципальном регулировании цен, а в некоторых случаях — и прямого государственного контроля за ценами или даже их установления государственными органами. Государственное регулирование цен как раз и должно быть направлено на устранение или корректировку отрицательных последствий несовершенного рынка.

Государственное регулирование цен в условиях рыночной экономики охватывает многообразный комплекс мер, направленных на поддержание стабильного уровня цен и эффективных соотно-

шений цен на важнейшие группы товаров — как продуктов, так и услуг. При этом имеются в виду поддержание на рынке конкурентной среды, предотвращение его монополизации, проведение социально ориентированной политики цен, воздействие на оптимальное соотношение внешнеторговых и внутренних цен.

Государственные меры по регулированию цен имеют макроэкономическое и микроэкономические измерения. Макроэкономические государственные меры по регулированию цен включают выработку принципов и концепции политики цен и ценообразования, законодательное и нормативное их обеспечение, проведение гибкой кредитно-денежной и бюджетной политики, препятствующей инфляционному росту цен, регулирование валютного курса. Микроэкономические государственные меры по регулированию цен являются более конкретными и включают контроль за естественными и другими монополиями, установление цен на товары и услуги, имеющие важнейшую социальную значимость, наблюдение за предприятиями, занимающими на рынке доминирующее положение, нормативно-правовую и судебную защиту договорно-контрактного ценообразования, применение акцизного налогообложения отдельных товаров, в исключительных случаях дотирование и субсидирование цен или доходов, регулирование цен, таможенных тарифов во внешнеэкономической деятельности, в необходимых случаях — индексацию цен и организацию статистики цен и мониторинга за ценами.

**Факторы ценообразования** — это комплекс условий и экономических интересов, которые в рыночном хозяйстве оказывают определяющее воздействие на формирование механизма ценообразования. В условиях свободного ценообразования и самостоятельности предприятий перед ними возникли проблемы экономически выгодного установления цен на их продукцию, разработки стратегии и осуществления конкретных мер с учетом факторов, определяющих уровень и структуру цены как на продукцию своего предприятия, так и цен на приобретаемые им ресурсы. При этом действуют факторы, которые определяются государственными органами и которые, безусловно, приходится учитывать. Но доминирующее воздействие на формирование цен все же оказывают факторы, определяющие цены в условиях объективно складывающегося рынка. Это в первую очередь факторы макроэкономической конъюнктуры, которые определяют общую динамику или стабилизацию цен. Они должны оцениваться как общие условия формирования цен. Вместе с тем предприятие как конкретный субъект

рынка должно знать непосредственные факторы, под воздействием которых складываются цены на его продукцию или на приобретаемые им ресурсы. Отсюда у предприятия возникает необходимость конкретного учета факторов, воздействующих на цены как со стороны реализации товаров, так и со стороны приобретения ресурсов, необходимых для их производства.

## **11.2. СТАНОВЛЕНИЕ РЫНОЧНОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ**

Рассматривая вопросы ценообразования в общественном секторе России, необходимо остановиться на особенностях стартового периода экономических преобразований, причем достаточно ограничиться теми из них, которые оказали наиболее сильное влияние на характер рыночных цен и обусловили возникновение диспропорций, препятствующих нормальному функционированию рыночных механизмов. Важно отметить, что на рыночную экономику возлагалась задача преодоления глубочайшего экономического кризиса, последствий ликвидации органов управления советской экономикой и распада СССР. В связи с этим экономические реформы фактически проводились «с чистого листа» в расчете на непродолжительность переходного периода, имела место переоценка возможностей оперативной корректировки хода реформ.

Переход к рыночным ценам не был полноформатным. На энергоносители, электроэнергию, моторное топливо, грузовые железнодорожные перевозки, а в части потребительских цен — на услуги ЖКХ и связи сохранилось административное установление фиксированных цен. Со временем из этого перечня были исключены нефть и нефтепродукты, а на остальную номенклатуру государственное регулирование сохранилось до настоящего времени. Еще одним обстоятельством, оказавшим сильное повышательное воздействие на цены и состояние рынка, было масштабное (в 5 раз) повышение административно устанавливаемых цен на энергоносители, электроэнергию, моторное топливо, грузовые железнодорожные перевозки одновременно с «освобождением» цен на остальные товары. В сочетании с последствиями распада страны (на традиционных маршрутах движения товаров между кооперированными смежниками в рамках единого экономического пространства возникли препятствия в виде государственных границ, были утрачены моновалютный стандарт и единообразие правовых процедур оформления движения товаропотоков) возник масштабный дис-

баланс спроса и предложения в межотраслевом и внутриотраслевом разрезах. Из-за многократного повышения цен на базовые ресурсы хаотический рост цен приобрел характер гиперинфляции.

Подавление гиперинфляции жесткими ограничениями роста денежной массы в разы снизило покупательную способность населения, резко снизило, а в ряде случаев и просто ликвидировало оборотные средства предприятий. Производство резко сократилось. Из-за нарушения денежного обращения в стране возник и приобрел тотальный характер бартерный обмен, обслуживанием которого занимались различного рода посреднические структуры, ставшие важнейшим звеном продвижения товаров.

В этих условиях стоимостная оценка товаров (выражавшаяся в появлении псевдоцен) в бартерном обмене стала зависеть не от величины затрат или соотношения спроса и предложения, а в основном от способов расчетов за товары («живые» реальные деньги, векселя, предоплата, бартерный обмен). Цены в этот период, а на отдельные товары и услуги — и в настоящее время практически не выполняют функцию измерения стоимости.

Главным экономическим следствием периода перехода к рыночным ценам явилось резкое снижение цены рабочей силы по сравнению с ценами на продукцию и услуги, чему в значительной мере способствовала проводимая государством политика «снятия инфляционного навеса». В свою очередь, искусственное ограничение платежеспособного спроса привело к сокращению производства по всей совокупности кооперационных связей от потребительских товаров до сырья.

### **11.3. ТРИ КАТЕГОРИИ ЦЕН В ДВУХСЕКТОРНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

В условиях резкой деградации внутреннего рынка основой восстановления экономики стали те отрасли и производства, на товары которых был устойчивый внешний спрос. Это послужило основной причиной разделения экономики страны на два сектора, в которых цены формировались под влиянием разных масштабов платежеспособного спроса на внешнем и внутреннем рынках.

Внутренние цены на товары экспортного сектора устанавливались и продолжают устанавливаться применительно к уровню мировых цен, которые выше внутренних примерно в 2 раза (оценка по разнице между официальным и паритетным валютными курсами). Важно отметить, что системно эти цены связаны с ценами



внешнего, а не внутреннего рынка. Продавая валютную выручку по официальному курсу для оплаты потребляемых трудовых и материальных ресурсов по низким внутренним ценам, экспортеры получают избыточный доход как от значительной разницы в затратах и мировых ценах, так и за счет завышенного официального курса рубля. При этом ресурсное конкурентное преимущество России в виде наличия значительных запасов сырья, дешевого по отношению к мировым ценам, в межотраслевом товарно-денежном обращении фактически не работает. Так, в отличие от многих зарубежных стран, дотирующих нефтепродукты, в России цена их завышена за счет огромной налоговой нагрузки (таможенные пошлины, НДС, акцизы). В результате внутренняя цена на моторное топливо и мазут оказалась практически равной или даже выше, чем на рынках стран — импортеров нефти. Следует отметить еще одну примечательную особенность российских внутренних цен на нефтепродукты: рост цен на них происходит постоянно, при снижении мировых цен на энергоносители он замедляется, а при росте мировых цен — ускоряется (особенно ярко это проявилось в период мирового финансово-экономического кризиса 2008 г., когда цена на нефть упала примерно вдвое, а цены на бензин в стране практически не изменились).

Высокая доходность в нефтегазовом комплексе за счет «ценовой ренты» фактически выступает тормозом роста эффективности производства. Инвестиции направляются, главным образом, в увеличение пропускной способности экспортных коридоров. Геолого-разведка и освоение новых месторождений ведутся низкими темпами, износ мощностей в нефтепереработке выше, чем в среднем по промышленности, а выход светлых нефтепродуктов и их качество значительно ниже, чем за рубежом.

Внутренние цены, ориентированные на отечественных потребителей, в свою очередь, также делятся на две большие группы.

Одна группа — цены (тарифы) на продукцию и услуги естественных монополий. Эти цены регулируются государством. Несмотря на постоянное сокращение номенклатуры продукции и услуг, объем реализации по регулируемым ценам остается значительным. В регулируемых ценах учитываются плановые затраты на производство, капитальные затраты на развитие и модернизацию производства (инвестиционная составляющая) и прибыль в размерах, обеспечивающих доходность инвестиций. Фактически регулируемые цены являются аналогом затратных цен плановой экономики, но в отличие от последних они не образуют системного

единства с нерегулируемыми ценами экспортного сектора экономики и с ценами отраслей, ориентированных на внутренний рынок.

Как отмечалось выше, тарифы на электроэнергию и грузовые железнодорожные перевозки и цены на газ устанавливались административным методом на протяжении всего пореформенного периода. Если принять за базу затратные плановые цены, обеспечившие всем отраслям хозяйства более или менее равные экономические условия, то рост от этой базы регулируемых цен был более значительным по сравнению с ростом цен основных потребителей — обрабатывающих отраслей промышленности и сельского хозяйства. Это привело к росту доли товаров и услуг естественных монополий в структуре затрат потребителей и, в определенной мере, к поддержанию высокой энергоемкости промышленного производства.

Вторая группа цен товаров отраслей и производств — ориентированные на внутренний рынок цены — формируются на основе затрат и условий реализации, т.е. в зависимости от спроса и уровня платежеспособности отечественных потребителей. В этой группе сложилась особая ситуация, требующая пояснений. Помимо бартерного обмена и использования квазиденег, в этой категории цен произошло то, что сегодня является одной из серьезнейших проблем российской экономики, вытекающей из особенности формирования цен в стартовый период реформ. Резкое снижение доходов потребителей поставило товаропроизводителей перед выбором: или прекращать деятельность, или снижать цены до уровня, обеспечивающего сбыт. В результате из себестоимости были исключены затраты, не связанные с текущими нуждами предприятия (начисление амортизации, отказ от профилактических ремонтов), снижался уровень зарплаты, задерживалась ее выплата и т.п. Предприятия ликвидировали часть экономических и технических служб. Функции снабжения и сбыта отошли к структурам, возникшим для обслуживания бартерного обмена. Входной и выходной контроль качества был сведен до минимума или ликвидирован вовсе. Все это в совокупности с изношенным оборудованием и старыми технологиями сегодня составляет весьма серьезный потенциал отложенной инфляции, который высвобождается по мере обострения дефицитности выпускаемой продукции и повышения платежеспособности потребителей.

Масштабы отложенной инфляции существенно различаются по отраслям. Наибольшими они являются в отраслях промышленно-

сти, производящих потребительские товары, сельском хозяйстве и в коммунальном хозяйстве, что является отложенной угрозой дальнейшего усиления разбалансированности национальной хозяйственной системы России.

Таким образом, в хозяйственной системе России фактически сформировались три категории цен, отражающих особенности стартового периода реформ в стране и по-разному выполняющих свои функции: цены экспортоориентированных отраслей; цены (тарифы) на продукцию и услуги естественных монополий и все остальные цены, ориентированные на отечественного потребителя, ограниченные низкой покупательной способностью и неустойчивыми характеристиками развития.

При этом все три категории цен системно очень слабо связаны между собой, что создает особенно серьезные трудности в управлении экономикой страны.

К сказанному следует добавить еще одну важную деталь, серьезно усложняющую проблему ценообразования в российской экономике, — крайне негативную роль посредников. В соответствии с российским хозяйственным правом цены устанавливаются продавцом, а это значит, что цену устанавливают: товаропроизводитель; оптовые продавцы товара, купившие товар у товаропроизводителя, и временные владельцы товара (перепродавцы). При этом важно подчеркнуть, что продавец-товаропроизводитель не имеет каких-либо преференций по сравнению с оптовым продавцом, осуществляющим завоз, хранение и предпродажную подготовку товара, и чистым перепродавцом, который может вообще не касаться товара, а лишь совершать бумажные или электронные операции по его перемещению и перепродаже.

С помощью посредников-перепродавцов обеспечивается многолетнее существование (это в рыночных-то условиях!) официально убыточных предприятий и организаций. Они нередко формируют и обслуживают теневую экономику, «отмывают» деньги для коррупционеров.

Сложившаяся двухсекторная экономика отличается глубокой неравномерностью (несбалансированностью) развития отраслей. Непреодоленный спад в объемах производства товаров и услуг для внутреннего рынка обусловил возникновение дефицита по отдельным видам потребительских товаров и производственных ресурсов.

Все отмеченные выше особенности требуют разработки и проведения эффективной политики цен в России.

#### 11.4. ОСОБЕННОСТИ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Хорошо известно, что экономика — не вся общественная жизнь, а рынок — не вся экономика. Это особенно относится к общественному сектору хозяйственной системы не только России, но и практически любой страны. В общественном секторе в силу его специфики, связанной с естественно-монопольным характером ряда его отраслей и важностью с точки зрения функционирования систем жизнеобеспечения населения страны, осуществляется сложное сочетание рыночных и административных форм ценообразования. При этом особую роль в ценообразовании приобретает государственное регулирование, которое может носить различные формы — от требования исполнения методических рекомендаций до прямого регулирования и установления цен.

Особенность ценообразования в общественном секторе экономики состоит прежде всего в трех характерных чертах.

Во-первых, отрасли общественного сектора осуществляют свою деятельность в общей сфере рыночного хозяйства экономики. Эти отрасли находятся под воздействием общехозяйственной конъюнктуры. Это означает, что определенная часть цен образуется под воздействием спроса и предложения. При этом на цены общественного сектора влияют не только экономические и социальные условия функционирования данных отраслей, но и условия, складывающиеся в экономике в целом и в таких отраслях, как энергетика, транспорт и некоторые другие, в частности.

Во-вторых, часть цен в этих отраслях общественной сферы поддается жесткому государственному регулированию: федеральной власти, субъектов Федерации, власти муниципалитетов, т.е. они устанавливаются соответствующими органами власти.

В-третьих, поскольку государственные и муниципальные органы при установлении цен и тарифов на услуги отраслей общественной сферы руководствуются решением социальных вопросов, то при утверждении цен и тарифов на продукты и услуги требуется финансирование государственных или муниципальных бюджетов, в частности большая роль принадлежит государственной поддержке большинства отраслей этого сектора и ее влиянию на уровни цен и механизм ценообразования.

При этом нужно учитывать, что цены обслуживают различные сферы рыночного хозяйства. В соответствии с этим различают потребительские цены, которые, в свою очередь, включают роз-

ничные цены на товары (продовольственные и промышленные) и тарифы на услуги для населения (жилищно-коммунальные, транспортные, медицинские и др.); цены на продукцию производственного или производственно-технического назначения; закупочные цены на продукцию сельского хозяйства; транспортные тарифы. Большое практическое значение имеет выделение видов цен в зависимости от стадии реализации товаров, в частности цен производителей и цен приобретения предприятиями материально-технических и других ресурсов. Самостоятельное значение имеют скидки или надбавки к ценам в пользу торговых и других посреднических организаций. Особо на практике и в экономической теории рассматриваются такие специфические виды цен, как проценты за кредит, цена земли, недвижимости, арендная плата и, конечно, цена труда — заработная плата. Налоговые платежи также могут в известном смысле рассматриваться как цена общественных услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями.

Основные особенности ценообразования в отдельных отраслях общественного сектора — здравоохранения, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, социального страхования, ЖКХ — отражают различия экономических, технологических и социальных признаков.

*Ценообразование в здравоохранении* приобретает все большее общественное, социально-экономическое значение. Сегодня эта сфера ценообразования важна для решения демографической проблемы России. Некоторые особенности присущи только этой отрасли (высокая общественная значимость и высокое положительное воздействие на самое дорогое — здоровье людей). Для сохранения здоровья многие люди готовы жертвовать значительными суммами своих доходов, а иногда идут на существенные займы. Отсюда возникает особая значимость государственного воздействия на спрос, предложение и уровень цен. Сфера здравоохранения оказывает населению следующие услуги:

- услуги профилактического, диагностического и мониторингового характера;
- услуги лечебного характера;
- сопровождающие лечебные услуги;
- услуги аптечной службы.

Аптечная служба продает лекарственные средства населению. Ее функции во многом носят прямой рыночный характер, по-

сколько аптеки по своему характеру представляют собой специфический вид розничной торговли.

Каждый из этих видов услуг здравоохранения имеет свои особенности ценообразования и систему цен.

*Спрос на услуги здравоохранения* формируется за счет государственного и муниципального финансирования, Фонда обязательного медицинского страхования, спонсорской помощи, средств предприятий и организаций, а также за счет денежных средств, полученных медицинским учреждением за оказание платных медицинских услуг.

Из этого следует, что на услуги здравоохранения установлены по крайней мере два вида цен и тарифов. Первый: цены и тарифы на услуги, оказываемые в системе обязательного медицинского страхования. Второй: свободные цены и тарифы, которые определяются на платные медицинские услуги и услуги, предоставляемые по системе добровольного медицинского страхования.

*Уровень цен и тарифов на услуги медицинских учреждений*, оказываемые в системе обязательного медицинского страхования, в своей основе определяется на базе калькуляции. Установление цен и тарифов должно происходить в соответствии с «Инструкцией по расчету стоимости медицинских услуг (временной)», утвержденной Приказом министра здравоохранения от 10 октября 1999 г.<sup>1</sup>

*Ценообразование в образовании.* Это одна из важнейших сфер жизни общества, которая в решающей степени определяет гуманитарный и научно-технический прогресс в текущей жизни страны и в перспективе. Ценообразование на образовательные услуги определяется соотношением полезного эффекта и затрат на их осуществление.

Полезным эффектом образовательной сферы является приобретение индивидуумом знаний, умений, навыков, в целом квалификации в существенно новой сфере, а также повышение квалификации в ранее приобретенной сфере знаний. Важнейшее значение при этом имеет оценка возможного эффекта от полученных знаний при их использовании в будущем практическом приложении.

Затраты на образовательные услуги определяются путем калькулирования затрат на конкретные виды услуг. Общие суммы затрат на эти услуги по отдельным организациям и учреждениям в основном определяются финансированием из федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и муниципальных бюджетов. За

---

<sup>1</sup> Здравоохранение. Журнал для руководителя и бухгалтера. 2000. № 4. С. 7.

последние годы в этом финансировании существенно увеличились доля бюджетов субъектов Федерации и муниципалитетов. За годы реформирования экономики в образовательной сфере существенно возросли финансовые затраты граждан, а также затраты коммерческих и государственных организаций. Это в определенной мере повышает ответственность за качество образовательных услуг.

Расчет себестоимости может вестись исходя из фактических затрат, плановых затрат, затрат, определяемых нормами и нормативами в установленном порядке. В состав затрат, учитываемых при формировании цены, включаются заработная плата преподавателей с отчислениями, затраты на амортизацию и ремонт основных фондов, оплата коммунальных услуг и электроэнергии, арендная плата, затраты на ремонт и обслуживание технического обеспечения учебного процесса, расходы на содержание административно-управленческого и обслуживающего персонала, прочие расходы.

*Ценообразование в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ).* Цены и тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства имеют важнейшее значение для определения уровня жизни населения. Поэтому они почти полностью устанавливаются и регулируются органами государственной и местной власти. Общим для отраслей ЖКХ является то, что их услуги постоянны и обязательны, локальны, входят в число отраслей естественных монополий.

После либерализации цен не только резко выросли уровень квартирной платы и тарифы на коммунальные услуги, значительно превышающие инфляцию в целом по экономике, но и произошел значительный разброс их уровней по отдельным регионам РФ. Так, стоимость 1 кв. м по сравнению с Москвой в Самаре выше более чем в 3 раза, а в Норильске — в 8 раз.

За время экономических реформ существенно сократились инвестиции в основной капитал жилищно-коммунального хозяйства, уменьшился их удельный вес в общей структуре инвестиций в основной капитал в экономику России. Так, в 1994 г. они составляли 27,3%, в 2000 г. — 18,0 и в 2004 г. — 15,6%.

Высокая социальная значимость услуг ЖКХ потребовала установления определенных нормативов для местных органов власти и сдерживания требований предприятий-монополистов, усиления регулирующей роли федеральных органов государственной власти при установлении тарифов на услуги отраслей ЖКХ и проведения реформы в этой группе отраслей.

Начало этой реформы было положено постановлением Правительства РФ № 707 от 18 июня 1996 г. «Об упорядочении системы

оплаты жилья и услуг». В нем были определены виды платежей ичисления за жилье всех форм собственности. Они должны включать платежи:

- на содержание и ремонт (включая капитальный) мест общего пользования в жилых домах;
- за коммунальные услуги;
- за наем жилья, уплачиваемые нанимателем жилья, или налог на имущество физических лиц, уплачиваемый собственником жилья.

Все услуги отраслей общественного сектора испытывают примерно те же проблемы с ценами, что и хозяйство страны в целом. Все они нуждаются в существенном и продуманном регулировании, причем, как и во всей ценовой сфере страны, здесь требуется сначала наведение некоего порядка, а затем продуманная стратегия цен и доходов, обеспечивающая сбалансированное развитие отдельных секторов и экономики в целом.

## **11.5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЦЕН КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА**

Правовой основой для разработки и практического использования государственной ценовой политики является Конституция Российской Федерации, которая в ст. 71 (п. «ж») относит к федеральному ведению установление правовых основ единого рынка и основ ценовой политики. Соединение в одном пункте основ единого рынка и ценовой политики задает формат формирования такой политики, которая из конгломерата отраслевых блоков должна стать основой выстраивания системы взаимообусловленных цен как фундамента единого рынка.

Специфические особенности сложившегося в стране рынка в сочетании с нерешенностью концептуально-правовых проблем в сфере экономики, и в частности в сфере ценообразования, порождают такие явления, как картельные сговоры, недобросовестная предпринимательская практика различных видов, региональный протекционизм. Отсутствие правовых барьеров и недостатки действующих норм служат основой для выстраивания субъектами рынка своих взаимоотношений не столько на основе цивилизованного, сколько на основе внеправового (подчас околоскриминального и криминального) поведения.



Для России актуальность проблемы цен усиливается ее огромными размерами, неравномерностью развития отдельных территорий, а также сырьевой ориентацией ее экономики, резко усилившейся в период реформ. За годы реформ была допущена неоправданная открытость экономики, в результате чего резко усилилось влияние нестабильности цен мировых товарных рынков на экономику страны.

Важно отметить, что государственная политика цен должна рассматриваться одновременно и как самостоятельная задача для формирования оптимальных условий и порядка ценообразования в стране, и как элемент экономической стратегии развития страны в целом.

Приоритетными направлениями экономической стратегии являются повышение конкурентоспособности национальной экономики и предотвращение угроз и вызовов экономической безопасности страны, возникающих как внутри страны (включая такие явления, как инфляция и коррупция), так и под влиянием процессов конкурентной борьбы в глобализирующемся мировом пространстве. В связи с этим предотвращение угроз означает необходимость прогнозирования развития ситуации на внутреннем рынке России, а также требует оценки влияния внешнеэкономических факторов для своевременного принятия мер, нейтрализующих эти угрозы.

Повышение конкурентоспособности национальной экономики — основа реализации планов социально-экономического развития в период до 2020 г. и за его пределами. Это главный ресурс с обратной связью. Для того чтобы обратная связь работала, политика цен должна системно решать социальные и экономические задачи, имея в виду, что человек является и творцом, и потребителем результатов экономического развития.

Основная задача государственной политики цен заключается в том, чтобы на основе объективной оценки состояния ценовой сферы сформировать направления и конкретные меры по устранению пороков сложившейся системы цен, а затем создать условия для поддержания равновесия хозяйственной системы для успешного ее развития.

Государственное воздействие на ценовую сферу должно исходить из решения перспективных задач, а не сводиться к авральному реагированию на уже возникшие проблемы. Задача государства в этой области заключается в создании алгоритма формирования цен, обязательного для всех субъектов рынка. Формируемые в со-

ответствии с этим алгоритмом цены должны создавать условия для получения дохода не только в зависимости от масштабов производства и стратегической значимости товара, но главным образом и в зависимости от эффективности производства и качества товара. У государства есть достаточный арсенал методов воздействия (налоговых, таможенных, кредитно-денежных) на оптимизацию отраслевой структуры экономики и решение других аналогичных задач. Использование в этих целях ценовых преференций недопустимо, так как в рыночной экономике искусственные преимущества для одних оборачиваются дополнительными издержками для других субъектов рынка.

Условия формирования цен должны быть прозрачными и доступными для контроля, а изменения цен под влиянием объективных факторов — предсказуемыми.

Ценовая политика государства должна базироваться на продуманной долгосрочной, сбалансированной государственной стратегии в области цен и доходов, создающей и закрепляющей условия четко работающих рыночных механизмов ценообразования, отлаженных системой государственного регулирования и контроля, как это происходит в большинстве промышленно развитых стран.

**К основным направлениям государственной политики цен относятся:**

1. *Восстановление функционального назначения цен.* Острейшей проблемой всех отраслей хозяйства является высокий износ производственных фондов. Связь между ценами и воспроизводственным кризисом очевидна. В экспортном секторе доходность при сложившихся ценах столь высока, что отодвигает проблему обновления фондов и внедрения новейших технологий на задний план. В ценах на товары обрабатывающих отраслей промышленности, сельского хозяйства из-за низкой платежеспособности отечественных потребителей затраты воспроизводственного характера практически не учитываются. Консервация технической и технологической отсталости делает неконкурентоспособными российские товары на внешнем и внутреннем рынках, увеличивает номенклатуру дефицитных материальных ресурсов.

2. *Преодоление деформаций соотношений цен.* Здесь имеется в виду прежде всего преодоление деформаций (заниженности) цен на товары отраслей хозяйства, ориентированных на внутренний рынок, что не предполагает их обязательного повышения. Во-первых, изготовителям этих товаров должна быть возвращена избыточная часть дохода, присваиваемая перепродавцами. По оценке

Всемирного банка (ВБ), в пользу сферы услуг перераспределяется доход в размере, равном 20% ВВП. Хотя результаты анализа ВБ были опубликованы несколько лет назад, ситуация вряд ли изменилась. Во-вторых, устранение деформаций цен может быть обеспечено за счет снижения затрат. В частности, представляется необходимым снизить цены на нефтепродукты за счет отмены акцизов. В-третьих, должна быть реализована программа стимулирования снижения трудовых и материальных затрат за счет технического перевооружения производства. В этих целях предприятиям могут предоставляться беспроцентные или льготные кредиты для закупки современного оборудования и лицензий на новые технологии. В дополнение к этому должна быть освобождена от налогообложения прибыль, направляемая на инвестиции.

Определенную роль в техническом перевооружении экономики должна играть таможенная политика путем снижения (отмены) ввозных пошлин на новое оборудование, не производящееся в России или производящееся в ограниченных объемах.

3. *Стимулирование ценами ресурсосбережения.* Экономика России остается расточительной. Немалую долю вины за это несет практика формирования и применения цен. Во всех ценовых сегментах наблюдается слабая зависимость между величиной доходов при применении действующих цен от затрат на производство. Важно подчеркнуть, что сегодня как в экспортном сегменте страны, так и в сегменте регулируемых цен высокая доходность гарантируется при любых затратах. В подтверждение этого можно привести направление значительных объемов чистой прибыли компаний на выплату дивидендов при наличии изношенного оборудования и других проблем производства. Уровень регулируемых цен возмещает затраты на приобретение непрофильных активов и потери от нерационального управления. Даже в отраслях, испытывающих недостаток средств для приобретения ресурсосберегающего оборудования и технологии, снижение затрат достигается нерациональными методами. Наряду с «экономией» на затратах воспроизводственного характера, применяется фальсификация качества товаров, широко используется дефицитность для завышения цен.

Рыночные механизмы повышения эффективности в российских условиях оказались неработоспособными. Во многом это обусловлено тем, что звено, в котором возможно воздействие на материало-, энерго-, трудо- и капиталоемкость, оказалось выключенным из ценовой конкуренции, что подробно было рассмотрено выше. В связи с этим одной из важнейших задач ценовой политики госу-

щества является установление приоритетного статуса цены товаропроизводителя.

4. *Антимонопольное регулирование цен.* Проблемным в российской практике является вопрос о критериях (признаках) монопольного положения. При этом мерилom монополизма не может выступать количество независимых продавцов, так как они должны руководствоваться ценовой стратегией производителя товара. При проведении ими самостоятельной ценовой политики возникают препятствия доступа к ценовой конкуренции у товаропроизводителей, что чревато серьезными потерями для эффективности экономики.

В целях системной реализации этих принципов формирования цен необходимо принятие специального федерального закона. Он должен исключить получение дохода за счет повышения цен под разными предлогами, и прежде всего за счет использования искусственно создаваемого дефицита товаров. Следует остановиться на проблеме ценового сговора, которая тоже имеет несколько измерений. Механизм воздействия рынка на цены таков, что их уровень для товаров одинакового назначения и качества выравнивается. В условиях избыточного предложения цены выравниваются применительно к затратам худшего поставщика для удовлетворения спроса. Поставщики с более высокими затратами рынком отбрасываются. При недостаточном предложении цены покрывают максимальный уровень затрат, а предприятия с минимальными затратами получают дополнительный доход и стремятся к наращиванию производства. В связи с этим речь должна идти не о противодействии установлению одинаковых цен, а о борьбе с недобросовестными методами конкуренции.

Все перечисленное говорит о том, что борьба с инфляцией и с завышениями цен путем совершенствования антимонопольного законодательства представляется тупиковым направлением. Гораздо проще и эффективнее расчистить завалы на пути выхода к рыночной конкуренции товаропроизводителя и установить единые правила формирования цен для всех субъектов рыночного хозяйства.

В основе государственного и муниципального регулирования и контроля цен на услуги общественного сектора должны лежать те же принципы, которые характерны для государственной политики цен в целом. Они рассмотрены выше. Специфическими же задачами государственной и муниципальной (общественной) политики цен являются: обеспечение цен равновесия на услуги обще-

ственного сектора в регионах и муниципальных образованиях (там, где есть условия создания реального рынка и конкурентных отношений); установление и эффективное регулирование цен в тех сферах, где рынок практически создать невозможно; противодействие инфляции, региональному и местному монополизму; создание условий для эффективной бюджетной и спонсорской поддержки тех сегментов общественного сектора экономики, где другие формы поддержки оказываются невозможными или неэффективными.

Особое значение имеет организация работы по обеспечению прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности предприятий и организаций здравоохранения, а также организаций и учреждений органов государственной и муниципальной власти, осуществляющих управление здравоохранением, установление обязательных нормативов по публикации финансовых отчетов, их содержанию. В настоящее время такие публикации содержат столь укрупненные показатели, что понять, каковы результаты финансовой деятельности организаций, невозможно. В целом для решения данной проблемы должен быть выработан план мероприятий по обеспечению открытого контроля за результатами финансовой деятельности, также приняты необходимые законодательные и другие нормативно-правовые акты. Только на основе обеспечения прозрачности результатов финансовой деятельности всех субъектов хозяйствования (при сохранении, конечно, условий гарантии коммерческой тайны) можно эффективно задействовать единую систему государственного финансового контроля.

В этом отношении требует особого внимания инициатива Правительства г. Москвы о создании для пользователей открытой электронно-информационной системы в городе по контролю за бюджетными средствами; в частности, в системе будет отражаться движение бюджетных средств департамента финансов, департамента социального развития и департамента экономического развития. Как отметил мэр Ю.М. Лужков, это не очень понравится чиновникам, но будет работать на пользу и развитие предпринимательства в г. Москве. Для реализации этой программы необходимо внимательно рассмотреть и проанализировать действующую систему статистической и бухгалтерской отчетности. Здесь есть возможности для совершенствования, в частности повышения роли Росстата и в целом статистических органов в укреплении финансового контроля.

## **ВЫВОДЫ**

1. Уход государства из сферы экономического управления до начала формирования рыночных институтов был одной из главных негативных причин стартового периода экономических преобразований в России. Это привело не только к гиперинфляции, но и к значительной деформации цен и образованию двухсекторной экономики, одна часть которой ориентирована на экспорт, а другая (в значительной степени угнетенная) — на внутреннее потребление.
2. В двухсекторной экономике России сложились три категории цен: цены предприятий экспортных отраслей, ориентированные на мировые цены; цены естественных монополий (фактически затратные цены, аналогичные плановым ценам СССР) и все остальные цены предприятий, ориентированных на отечественных потребителей. Все три категории цен системно между собой не связаны и порождают серьезные негативные перераспределительные процессы в экономике страны.
3. Общественный сектор — здравоохранение, образование, наука, сфера жизнеобеспечения населения (электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, жилищно-коммунальные услуги) — это та сфера экономики, где в значительной мере отсутствуют условия, свойственные традиционным товарным рынкам, что, соответственно, должно учитываться в ценообразовании. По своей природе цены в этой сфере близки к ценам естественных монополий, и они должны строго контролироваться государством.
4. Эта специфика общественного сектора должна в полной мере учитываться при формировании государственной политики цен на производящиеся в этом секторе продукцию и услуги.
5. От эффективности государственной ценовой политики в общественном секторе в значительной мере будет зависеть решение таких важных проблем, как демографическая, развитие науки, повышение образовательного, культурного уровня населения страны и его физическое и нравственное здоровье.

## **ТЕРМИНЫ**

Цена

Монополия

Факторы ценообразования

Государственное регулирование цен

Государственная политика цен

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. При каких условиях цена отражает равновесие спроса и предложения товаров?
2. Каковы три классических случая, когда цена перестает отражать реальное равновесие на рынке?
3. В чем состоит специфика ценообразования в общественном секторе экономики России?
4. Что должно лежать в основе ценовой политики государства?
5. Каковы должны быть основные направления государственной политики цен в российской экономике в целом и в ее общественном секторе в частности?

# Раздел III

## СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### ГЛАВА 12. СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

---

#### 12.1. ОСОБЕННОСТИ И ВОСПРОИЗВОДСТВЕННАЯ РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Формирование, выявление и удовлетворение потребностей — это ключевые опорные точки воспроизводственного процесса. С одной стороны, потребности задают импульс для производства и направления его развития, с другой — уровень развития и возможности удовлетворения потребностей определяют качество воспроизводства человека как главной производительной силы.

Разные потребности могут с большим или меньшим успехом удовлетворяться на основе различных подходов. Некоторые из них более эффективно выявляет рынок, но есть и такие, которые лучше выявляются прямыми методами социально-экономического прогнозирования, с помощью социологических обследований, экспертных оценок и т.д. Отсюда следует, что оптимальное соотношение частного и общественного секторов определяется изменяющейся структурой потребностей. Принципиальное значение имеет деление потребностей на экономические и социальные. Экономические потребности, к которым относятся прежде всего материальные потребности в конкурентных благах и услугах, эффективно выявляются и удовлетворяются с помощью платежеспособного спроса. В применении к ним наиболее болезненной и требующей вмешательства общественного сектора является проблема неспособности рыночного механизма обеспечить базовые потребности индивидов, домохозяйств и групп населения с недостаточными доходами и, соответственно, с недостаточным платежеспособным спросом.

**Изменение структуры потребностей в постиндустриальной экономике.** Развитие человека как носителя потребностей и потребителя



проходит несколько этапов, связанных со стадиями цивилизационного развития. Для доиндустриальной стадии характерно простое воспроизводство (незначительная доля накопления, медленный рост масштабов экономической деятельности) и относительно устойчивая структура потребностей и потребления. Стадия индустриального общества представляет собой период формирования и роста массовых экономических потребностей и их постепенного насыщения на основе развития капиталистической рыночной экономики. Источником удовлетворения таких потребностей выступают материальные блага, являющиеся по своей природе конкурентными благами. Это означает, что каждую единицу блага можно употребить только один раз, что предполагает конкуренцию потребителей.

Удовлетворение потребностей в конкурентных благах в общем случае наиболее эффективно обеспечивается рыночной экономической системой через механизм платежеспособного спроса населения. Не случайно именно в период преобладания материальных потребностей выдвигается и получает широкое распространение постулат о «невидимой руке рынка» как наиболее эффективном механизме максимизации индивидуального и общественного благосостояния.

На этом этапе *основной социальной функцией общественного сектора* выступает перераспределение совокупного общественного продукта в целях социальной защиты уязвимых слоев и групп населения. В данном случае вмешательство государства играет противоречивую производственную роль. С одной стороны, перераспределение части дохода в пользу бедных увеличивает сумму общего благосостояния в текущем периоде и способствует росту эффективного спроса, т.е. стимулирует экономический рост в будущем периоде. С другой стороны, оно является фактором снижения эффективности экономики, так как ослабляет стимулы предпринимательской деятельности и частной инициативы.

Качественные изменения в развитии потребления и потребностей происходят при переходе от индустриального к постиндустриальному обществу. На этом этапе, который в основном пройден экономически развитыми странами, достигается насыщение массовых потребностей в материальных благах<sup>1</sup>. Развитие потребностей происходит в направлении их индивидуализации и увеличе-

---

<sup>1</sup> Этот вывод не относится к большинству стран мира, в том числе и к России. Однако процессы глобализации неизбежно затрагивают сферу формирования потребностей и в этих странах. В глобализирующемся мире

ния в их структуре доли потребностей в нематериальных благах, таких как информация, социальная и экономическая безопасность, образование, здоровье.

Развитие системы потребностей неразрывно связано с возрастающими требованиями к человеку как к работнику. В постиндустриальной экономике преимущество получают те фирмы, страны, регионы мира, которые быстрее и эффективнее других создают и осваивают новое знание, лучше способны адаптировать предлагаемые продукты и услуги к дифференцированным и динамично развивающимся потребностям. Для работника это означает, с одной стороны, рост возможностей для самореализации, уменьшение доли рутинных, нетворческих элементов трудового процесса, обогащение содержания труда при одновременном возрастании требований к профессионально-квалификационным навыкам и компетенциям; с другой стороны — резкое снижение стабильности его социально-экономического положения, неопределенность перспектив трудовой карьеры.

В этих условиях отчетливо дают о себе знать новые вызовы. Во-первых, необходимо отладить процесс нематериального накопления, инвестиций в человека; во-вторых, сформировать систему амортизаторов, смягчающих отрицательные последствия растущего динамизма и, соответственно, дестабилизации трудовых отношений. Поэтому социальная направленность государственной политики и рост масштабов общественного сектора начинают восприниматься не только как этический, но и как экономический императив, без которого устойчивое развитие невозможно и который предоставляет преимущества в международной конкуренции.

**Декоммодификация труда в государствах благосостояния.** Естественным ответом на вызовы постиндустриальной экономики явилось постепенное становление в экономически наиболее развитых странах так называемых государств всеобщего благосостояния. Экономический смысл государства благосостояния состоит в обеспечении определенного уровня доходов и безвозмездных льгот на универсальной основе, т.е. не только самых бедных, а всех слоев населения. Иными словами, в государствах благосостояния происходит процесс декоммодификации труда.

---

траектории развития отдельных стран не могут оставаться свободными от внешних влияний.

Термин «декоммодификация труда» был введен датским исследователем Ю. Эспинг-Андерсоном, определившим уровень декоммодификации как «степень, в которой индивиды и семьи в состоянии поддерживать нормальный социально-приемлемый уровень жизни вне зависимости от своего участия в отношениях рынка труда»<sup>1</sup>.

Этот процесс проявляется в развитии дополнительной системы воспроизводства населения не на основе трудовых доходов, а посредством государственных или общественных фондов, финансирующих услуги здравоохранения, образования, культуры, а также различных субсидий и льгот.

Становление государства благосостояния в США отсчитывается с принятия нового курса Рузвельта, а в западноевропейских странах набирает силу в послевоенный период. Сегодня в развитых экономиках страховые и бюджетно-налоговые механизмы социальной защиты охватывают подавляющую часть населения и обеспечивают его базовую социально-экономическую защищенность. Через государственный бюджет в большинстве развитых стран перераспределяется от трети (США, Япония) до половины (Франция, Италия) ВВП. На долю социальных расходов государства в США приходится более 20% ВВП, а в европейских странах — не менее 30%. В последние десятилетия в рамках МОТ и ряда других международных структур широко обсуждается концепция базового дохода, на который должен иметь право каждый член общества.

Декоммодификация труда сыграла позитивную роль и в развитии хозяйственных систем советского типа. Во-первых, стабильность системы базовых гарантий обеспечивала пусть минимально приемлемый, зато устойчиво растущий уровень потребления работников и членов их семей, а также создавала уверенность в будущем, что позитивно сказывалось на демографических процессах. Во-вторых, та же система выступала предпосылкой диверсификации мотивационных механизмов в сфере труда. В-третьих, обеспечение широкого доступа к образованию и поддержание полной занятости не только способствовали накоплению и сохранению человеческого капитала, но и давали позитивный социальный эффект.

---

<sup>1</sup> *Esping-Andersen G. Citizenship and socialism: Decommodification and Solidarity in the Welfare State // Stagnation and Renewal of Social Policy: the Rise and Fall of Policy Regimes / Eds. G. Esping-Andersen, L. Rainwater. London: Sharp, 1987. P. 86.*

Трансформационные процессы, естественно, повлекли за собой рекоммодификацию труда. При этом в восточноевропейских странах степень рекоммодификации была существенно ниже по сравнению со странами СНГ, так как параллельно с рыночными реформами активно разрабатывалась и внедрялась система социальных амортизаторов, аналогичная существующей в развитых западноевропейских экономиках. В странах СНГ стремительная приватизация социальной сферы, сопровождавшаяся падением реальной заработной платы и дестабилизацией занятости, привела к резкому расслоению общества и снижению социальной защищенности большинства населения. Это повлекло за собой рост социальной напряженности, выступающий серьезным препятствием устойчивому экономическому развитию.

На сегодняшний день большинство исследователей придерживаются подхода, согласно которому исходное условие более справедливого распределения собственности и доходов ведет к более высоким темпам экономического роста. Иными словами, перераспределение ВВП в целях обеспечения достойного уровня жизни для всех членов общества не только вполне совместимо с экономическим ростом, но и способно придать ему дополнительные стимулы.

Тем не менее последняя четверть прошлого века ознаменовалась кризисом государства благосостояния. Это связано с переходом к качественно новому этапу развития, обычно характеризующемуся как информационное общество, и с процессом глобализации. Проявлениями кризиса стали замедление темпов роста и рост безработицы в наиболее развитых странах. В совокупности со старением населения это существенно усилило нагрузку на системы социальной защиты. В условиях глобализации и выдвигания в фарватер конкурентной борьбы новых индустриальных стран, одним из основных сравнительных преимуществ которых стала относительно низкая цена рабочей силы, это создало угрозу постепенного демонтажа системы социальных амортизаторов. Однако намерения либеральных политиков урезать социальные гарантии наталкиваются на сопротивление со стороны широких слоев общества.

Таким образом, наиболее развитые страны столкнулись с серьезным комплексом новых требований и проблем в социально-трудовой сфере. Одновременно растет осознание того, что развитие социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей представляют собой не только цель производства, но и неотъемлемый момент воспроизводственного процесса, который в современ-

ных условиях в связи с качественным изменением роли человеческого фактора становится ключевым. Это диктует необходимость разработки новых механизмов обеспечения социальной защиты и социального развития, вовлечения в деятельность общественного сектора альтернативных субъектов социальной политики — некоммерческих организаций, семьи и бизнеса.

**Аллокационная функция общественного сектора.** Возрастание и динамичное изменение требований к качественным характеристикам человека как производителя означают существенное увеличение в структуре затрат на воспроизводство работника «капитальных» вложений, необходимых для развития рабочей силы, и «инфраструктурных» затрат в охрану здоровья, сохранение окружающей среды, безопасность условий труда. Эти стороны воспроизводства человека в значительной части обеспечиваются в рамках относительно самостоятельной экономической подсистемы, образуемой социальными отраслями нематериального производства. К ней относятся здравоохранение, образование и наука, культура, социальное страхование.

В современных государствах благосостояния наряду с перераспределительной все большую роль начинает играть еще одна социальная функция общественного сектора — аллокационная функция. Эта функция связана с мобилизацией ресурсов для производства благ особого достоинства, производимых в социальных отраслях нематериального производства.

В большинстве социальных отраслей производятся смешанные блага, имеющие как индивидуальную, так и общественную полезность. Они не только обладают самостоятельной ценностью для непосредственных потребителей, но и представляют собой инвестиции в человеческий фактор производства, аналогичные инвестициям в его материальную базу. Наличие существенного позитивного внешнего эффекта и длительный период окупаемости инвестиций обуславливают необходимость активного участия общественного сектора в развитии этих отраслей. Будучи отданы на откуп рынку, объем и структура их развития существенно отстали бы от реальных потребностей экономики и общества. Восполняя провалы рынка, государство в данном случае, во-первых, участвует в обеспечении важнейших аспектов нематериального потребления населения, во-вторых, способствует росту аллокационной эффективности, т.е. эффективности распределения совокупных ресурсов по секторам народного хозяйства.

В то же время предприятия этих отраслей не обязательно находятся в государственной собственности или даже принадлежат к общественному сектору в его широком понимании — как совокупности государственных и некоммерческих структур. Для их развития широко применяется система *квазирыночных механизмов*, как правило предполагающих наличие посредствующего звена между поставщиками и потребителями социальных услуг. В качестве такого звена могут выступать государственные институты и некоммерческие организации. В целях минимизации провалов государства и повышения эффективности использования ресурсов рыночные отношения допускаются и внутри общественного сектора. Однако там они действуют в ослабленном виде, с ограничениями, определяемыми принципами общественной экономики. Широко практикуются также контрактные отношения государства как с коммерческими, так и с некоммерческими организациями, предоставление государственной информационной поддержки, субсидий и налоговых льгот.

Особенности каждой из социальных отраслей и удовлетворяемых с ее помощью потребностей диктуют границы и специфику применяемого сочетания рыночных, квазирыночных и непосредственно общественных механизмов ее развития и регулирования. Такое сочетание должно обеспечить, во-первых, оптимальный объем усилий, направленных на производство каждого из социально значимых благ, во-вторых, разумные условия доступа к этим благам для различных категорий населения.

## **12.2. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ОСНОВНЫХ ОТРАСЛЯХ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Эффективное функционирование социальных отраслей общественного сектора в решающей мере зависит от учета специфики потребностей, которые удовлетворяются этими отраслями.

Любые экономические действия в конечном итоге ориентированы на удовлетворение той или иной потребности. Оценка эффективности этих действий предполагает сопоставление степени и качества удовлетворения потребности с затраченными усилиями. Эффективное распределение и использование имеющихся ресурсов достигается путем последовательного решения двух задач: выявления и ранжирования потребностей и выбора наиболее рациональных (сопряженных с наименьшими издержками) способов их удовлетворения.

Если точки приложения усилий субъектов экономической деятельности не совпадают со структурой реальных потребностей, итоговая социально-экономическая эффективность этой деятельности снижается. Путь повышения эффективности расходов — наиболее четкая и полная идентификация потребностей, их ранжирование по критерию значимости.

Развитие социальных потребностей приводит к распространению ситуаций, когда не только по соображениям социальной справедливости, но и исходя из экономической рациональности целесообразно ориентироваться непосредственно на потребность, а не на косвенный показатель платежеспособного спроса. Это отчетливо видно на примере ключевых отраслей общественного сектора: здравоохранения, образования, науки и культуры.

**Здравоохранение.** Потребность в услугах здравоохранения определяется необходимостью корректировать отклонения от нормы в состоянии здоровья. Здоровье дано человеку от природы, это природное богатство, аналогичное полезным ископаемым, плодородию почв, т.е. тем видам ресурсов, которые национальные счета относят к произведенным активам. Потребность в услугах здравоохранения тем выше, чем хуже состояние здоровья, т.е. прямой связи между объемом инвестиций в здравоохранение и «капиталом здоровья» нет.

Важное обстоятельство, диктующее приоритет нерыночных и квазирыночных механизмов в выявлении и удовлетворении потребности в услугах здравоохранения, связано с особенностями распределения этой потребности среди различных категорий населения.

Современные исследования показывают, что наиболее ощутимое влияние на состояние здоровья человека оказывают социально-экономические факторы, на долю которых приходится более половины совокупного вклада внешней среды и внутренних генетических особенностей (рис. 12.1). Среди них ключевую роль играют качество питания, а также уровень образования, условия и режим труда, психосоциальные стрессы, связанные с нестабильностью занятости и дохода. Существует устойчивая прямая зависимость уровня заболеваемости от уровня материального достатка семьи. Люди с низким уровнем доходов и образования, как правило, имеют меньшую продолжительность здоровой жизни, чем состоятельные и образованные.

Сопоставление факторов, влияющих на состояние здоровья населения, показывает, что наибольший риск потери здоровья и,

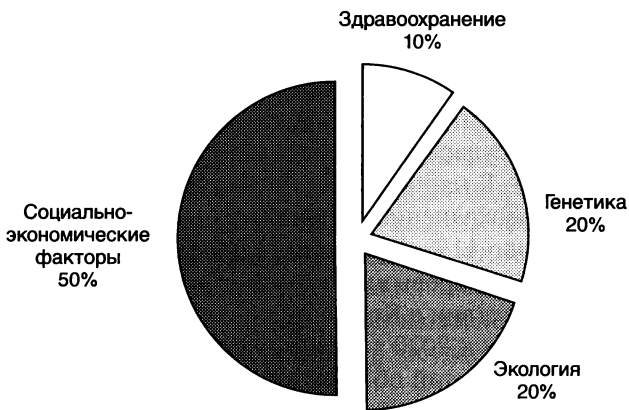


Рис. 12.1. Соотношение факторов, определяющих состояние здоровья населения

следовательно, более острую потребность в услугах здравоохранения имеют менее благополучные категории населения, располагающие относительно низкими доходами, неблагоприятными условиями труда и быта, низким уровнем образования. В то же время именно у этих категорий самый низкий платежеспособный спрос на эти услуги. Таким образом, платежеспособный спрос сильно искажает структуру действительной потребности в медицинских услугах. Дополнительный вклад в искажение потребности в условиях преобладания коммерческого здравоохранения вносят асимметрия информации, связанная с недостаточной компетентностью потребителей медицинских услуг, и систематическая недооценка потребности в этих услугах на индивидуальном уровне.

Поэтому разумный доступ к услугам здравоохранения, т.е. возможность получить необходимый набор медицинских услуг в соответствии с потребностью, предполагает смягчение финансовых барьеров к получению медицинской помощи и преодоление дискриминации по социально-культурным характеристикам. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) считает, что доступ к системе здравоохранения является одним из неотъемлемых прав человека вне зависимости от возможности платить за услуги врачей и лекарства. Это выводит здравоохранение в сферу повышенного внимания со стороны государства, требует не только значительных финансовых вложений, но и разработки специальной системы квазирыночных механизмов для удовлетворения потребностей в медицинских услугах. В этой системе ведущую роль обычно играют страховые механизмы, так как потребность в услугах здравоохра-



нения у конкретных людей возникает в результате реализации социального риска (болезни).

В современных условиях минимально допустимый (пороговый) для обеспечения полноценных услуг здравоохранения населению страны уровень государственных вложений в эту сферу должен составлять 5% ВВП. В наиболее развитых странах государственные вложения в здравоохранение составляют 7—8% ВВП, а совокупные вложения — около 11%. В России государственные вложения в здравоохранение не превышают 3% ВВП. В стратегической перспективе в соответствии с Концепцией социально-экономического развития России к 2020 г. планируется их увеличение до 4,8% ВВП, т.е. уровень усилий общественного сектора будет по-прежнему существенно отставать от параметров развитых стран и разрыв, скорее всего, возрастет.

Специалисты ВОЗ убеждены, что не существует универсальной модели организации здравоохранения, которая может принести успех и процветание всем государствам. Сравнение систем здравоохранения разных стран показывает, что ни принципы их организации, ни эффективность использования выделяемых средств прямо не зависят от экономической мощи страны или характера общественного строя.

Можно выделить три основных принципиально отличающихся подхода к организации системы здравоохранения. Для большинства экономик советского типа была характерна преимущественно государственная система. Сегодня она сохранилась на Кубе, в ряде развивающихся стран, а также в Великобритании, которая в свое время скопировала опыт Советского Союза. В большинстве европейских стран, а также в Японии и многих странах Латинской Америки получила распространение страховая медицина. Единственной развитой страной, где господствует коммерческая медицина, являются США.

Практически ни в одной из достаточно развитых стран указанные системы не представлены в чистом виде. Во всех странах имеются организации и учреждения, осуществляющие добровольное, частное медицинское страхование.

Опыт организации государственной системы здравоохранения Великобритании свидетельствует о ее высокой доступности при относительно низких затратах на медицинскую помощь. Однако недостатками бюджетного финансирования здравоохранения являются ограниченная возможность выбора врача и лечебного учреждения, слабые возможности контроля за качеством медицин-

их услуг со стороны потребителей и институтов гражданского общества, представляющих их интересы.

Эти недостатки во многом позволяет преодолеть страховая система, действующая под эгидой общественного сектора и основанная на принципах солидарности. Она предоставляет страхователям и застрахованным возможность контроля над использованием страховых средств, застрахованным — возможность выбора врача и лечебно-профилактического учреждения. Финансирование подобных систем осуществляется из нескольких источников: обязательных страховых взносов предпринимателей; отчислений из заработной платы работников; средств государственного бюджета; добровольных пожертвований.

Среди всех стран мира абсолютным лидером как по доле совокупных затрат на здравоохранение в ВВП, так и по средним затратам в расчете на душу населения являются США, где действует преимущественно частная система здравоохранения, основанная на добровольных страховых взносах работодателей и работников. Однако, несмотря на то что удельные затраты на здравоохранение в США в 2 и более раза выше, чем в развитых европейских странах и в Японии, там на 2,5—3 года ниже продолжительность жизни, выше заболеваемость и смертность от болезней сердца, диабета, раковых заболеваний. Причины этого эксперты связывают со значительной дифференциацией доступа к услугам системы здравоохранения различных групп населения в зависимости от их материальной обеспеченности.

Согласно оценке ВОЗ, учитывающей такие показатели, как эффективность лечения, доступность, соответствие нуждам населения, охват профилактическими мероприятиями, лучшей в мире системой здравоохранения обладает Франция. Кроме нее в десятку лучших входят в основном европейские страны со страховой системой финансирования здравоохранения, а также султанат Оман, где здравоохранение более чем на 80% финансируется непосредственно из государственного бюджета. В то же время США — единственная из развитых стран, где доля государственных затрат на здравоохранение составляет менее 50% (рис. 12.2), несмотря на громадные вложения в медицину, оказались лишь на 37-м месте.

Сопоставление двух реформирующихся экономик — России и Белоруссии также свидетельствует о низкой эффективности коммерческой медицины. Более бедная и располагающая относительно скромными ресурсами Белоруссия, хотя и отстает от России по

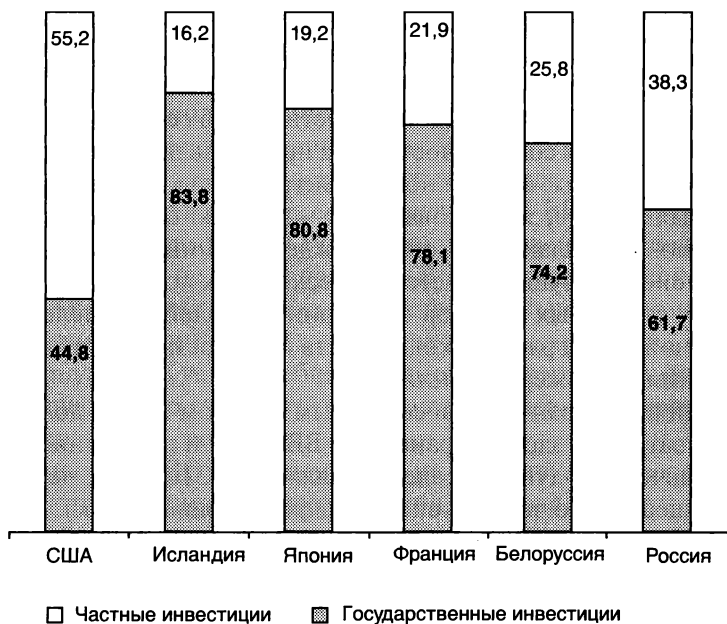


Рис. 12.2. Структура расходов на здравоохранение в некоторых странах в 2005 г.

абсолютному уровню среднедушевых расходов на здравоохранение, тем не менее демонстрирует значительно более обнадеживающие тенденции в области продолжительности жизни. В рейтинге ВОЗ Белоруссия занимает 72-е, а Россия — лишь 130-е место.

Таким образом, даже в относительно благополучных и богатых странах, отличающихся высоким уровнем оплаты труда и среднедушевых доходов населения, увеличение доли частного сектора в здравоохранении ведет к негативным социальным последствиям и снижает конечную эффективность использования ресурсов, привлекаемых в эту сферу. В то же время наиболее успешные системы здравоохранения основаны не на прямом государственном финансировании, а на широком применении обязательного медицинского страхования, представляющего собой классический пример квазирыночного механизма. При его применении здоровый платит за больного, богатый — за бедного, а риски, с которыми сталкивается население, распределяются пропорционально его платежеспособности.

**Образование.** В сфере образования удовлетворяется «целый букет» различных индивидуальных и общественных потребностей. На индивидуальном уровне образование удовлетворяет, во-первых,

... естественную потребность человека в познании мира, развитии и самовыражении. Во-вторых, инструментальную потребность в приобретении полезных навыков и свойств, которые в будущем могут принести дополнительный доход и целый спектр нематериальных выгод, связанных с карьерой, условиями и содержанием труда, образом жизни, уважением окружающих и т.д., т.е. в накоплении *человеческого капитала*.

К числу функций образования, удовлетворяющих общественные потребности, относятся:

- передача следующим поколениям накопленных знаний и навыков;
- обеспечение народного хозяйства квалифицированной рабочей силой;
- социализация (усвоение принятых ценностей и норм), повышение социального единения в обществе.

В условиях современной информационной экономики и индивидуальная, и общественная потребность в образовании непрерывно растут. Это находит отражение, во-первых, в возрастании так называемого *порогового уровня образования*, минимально необходимого для успешной адаптации в обществе. В большинстве развитых и новых индустриальных стран общепринятой нормой стало получение среднего двенадцатилетнего образования и вплотную поставлена задача сделать первую ступень высшей школы (бакалавриат) всеобщей. Во-вторых, динамизм общественной жизни и технологических процессов, высокие темпы устаревания профессиональных знаний приводят к тому, что потребность в формальном образовании постепенно выходит за рамки младших возрастных групп и остается актуальной на протяжении всей жизни. Так, в США более 70% взрослого населения посещает различного рода курсы и программы дополнительного профессионального и общего образования.

Масштабность и разнообразие спектра общественных и индивидуальных потребностей в образовании диктуют необходимость вовлечения в эту сферу значительных ресурсов. Выдвижению образования в ранг важнейших народнохозяйственных приоритетов большинства современных экономик и росту инвестиций, направляемых в эту сферу, в немалой степени способствовали, с одной стороны, экономико-статистические исследования теоретиков человеческого капитала, подтвердившие связь между вложениями в человека и экономическим ростом, с другой — фактор соревнования двух систем. В 60-х гг. прошлого века доля затрат на образова-

ние в национальном доходе СССР составляла около 7%, что на тот момент почти вдвое превышало уровень США. После запуска в нашей стране искусственного спутника США и европейские страны резко увеличили государственные расходы на школы и университеты. Сегодня их уровень составляет не менее 5–7% ВВП. В то же время в России на протяжении периода реформ произошло существенное снижение государственных инвестиций в образование как в абсолютном, так и в относительном выражении. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России к 2020 г. предполагает увеличение государственных инвестиций в образование с 3,9 до 4,5% ВВП, что существенно отстает от потребностей информационного общества.

Масштабы и способы государственного содействия развитию сферы образования и контроля над ней, соотношение рыночных и нерыночных механизмов ее регулирования объективно зависят не только от места образования в системе народнохозяйственных приоритетов и финансовых возможностей государства, но и от характера производимых здесь благ.

Образование представляет собой интерактивный процесс, который предполагает не только инвестирование материальных и финансовых ресурсов, но и значительный вклад собственного труда учащегося. Как отмечал основоположник теории человеческого капитала Теодор Шульц, «студенты учатся, что представляет собой работу... Они не наслаждаются досугом во время учебы, они не заняты целиком потребительской деятельностью»<sup>1</sup>. Отсюда следует, что равные объемы финансовых инвестиций в образование могут иметь результатом формирование различных объемов человеческого капитала. О качестве приобретаемого оборудования с большой степенью точности можно судить по его цене и характеристикам фирмы-производителя. Два изготовленных на одном заводе по одинаковым чертежам компьютера с вероятностью, близкой к единице, будут иметь практически идентичные эксплуатационные параметры. Однако два выпускника одного и того же вуза, прослушавшие одни и те же курсы у одних и тех же преподавателей, неизбежно будут различаться объемом и качеством приобретенных знаний, навыков и других ценных, с точки зрения работодателя, свойств.

---

<sup>1</sup> *Schultz T.W. Investment in Human Capital: the Role of Education and of Research. N.Y., 1970. P. 82–83.*

Объем образовательного капитала, с которым выпускник покинет пределы вуза, определяется не только качеством преподавания, объемом прослушанных курсов, технической оснащенностью, но и факторами, лежащими на стороне обучаемого: его личными трудовыми усилиями и природными задатками. В последнем случае налицо эффект дифференциальной ренты: подобно тому как в сельском хозяйстве равные вложения капитала и труда дают разный урожай в зависимости от свойств земли, более одаренные студенты при равном объеме усилий достигают лучших результатов (учатся легче и успешней).

Таким образом, внутренняя эффективность образовательного процесса (продуктивность использования ресурсов) при прочих равных условиях тем выше, чем лучше соответствие природных задатков обучающихся специфике профиля обучения, чем сильнее их мотивированность к усвоению новых знаний, трудолюбие, целеустремленность. Поэтому предпосылки эффективного обучения в системе профессионального образования в значительной степени формируются на этапе профессиональной ориентации и конкурсного отбора. Формирование искусственных барьеров в виде, например, высокой оплаты обучения, отсекающей менее обеспеченных претендентов от участия в конкурсе, выступает фактором, снижающим эффективность процесса накопления человеческого капитала.

В наиболее развитых странах большие усилия затрачиваются на то, чтобы сделать более органичной связку «природные способности — человеческий капитал», вывести на роль ключевого критерия доступа к тому или иному специальному образованию его соответствие природным способностям и склонностям индивида. В большинстве европейских стран высшее образование практически полностью финансируется государством. Затраты студента состоят из оплаты учебников, проживания в общежитии и потерянных заработков. Впрочем, сегодня потерянные заработки, если их рассматривать в народнохозяйственном плане, — это чисто умозрительный ресурс, поскольку в экономике нет места для миллионов не имеющих должного образования молодых людей, находящихся в учебных заведениях. Частью образовательных издержек, которая подлежит общественному признанию и возмещению, является реальный труд учащих в самом образовательном процессе. Выражением этого общественного признания стала развитая система стипендий и грантов.

В США система высшего образования функционирует преимущественно на платной основе. Однако существует огромное коли-

чество разнообразных видов финансовой помощи студентам и их семьям. К их числу относятся гранты, долгосрочные кредиты, налоговые льготы на оплату обучения для студентов и их семей, программы академической занятости в качестве помощников преподавателей и исследователей. Поэтому с финансовой точки зрения задача выравнивания стартовых возможностей в значительной части решена. Гораздо сложнее преодолеть социальные барьеры, связанные с отсутствием сформированных потребностей и мотиваций к серьезной учебе у представителей низших социальных групп.

В развивающихся странах, где до сих пор широко распространен детский труд, существуют государственные программы материальной компенсации родителям, дети которых посещают начальную и среднюю школу.

Внешняя эффективность образования, т.е. его вклад в экономический рост, зависит от того, в какой мере приобретенные навыки и компетенции соответствуют потребностям народного хозяйства в работниках различного профиля, а в рыночных терминах — структуре спроса на труд со стороны работодателей. Государственная поддержка системы профессионального образования содействует решению этой задачи. Во-первых, на государственном (а сегодня и в рамках Болонского соглашения — и на межгосударственном) уровне устанавливаются жесткие стандарты качества, которым должны удовлетворять выпускники учебных заведений. Во-вторых, формируется развернутая система информации о потребностях экономики и рынка труда (качестве и перспективах рабочих мест, дефицитных категориях специалистов), с одной стороны, и о качественных параметрах образовательных услуг, предоставляемых учебными заведениями (состав преподавателей, структура учебных планов, количественные и качественные показатели трудоустройства выпускников), — с другой.

В России формирование пропорций внутри системы образования происходило в основном под влиянием платежеспособного спроса населения, не обладающего достаточной информацией ни о качестве различных учебных заведений, ни о перспективах тех или иных профессий. Это привело к «буму» высшего образования при стабилизации среднего и резком сокращении начального профессионального образования. В учебных заведениях стали открываться модные специальности: экономика, юриспруденция, финансы, на которые население предъявляло повышенный спрос.

В результате российский рынок труда столкнулся с дефицитом, с одной стороны, квалифицированных рабочих кадров, с другой —

специалистов, имеющих профильное высшее образование, отвечающее «европейским» параметрам качества. Сегодня от 30 до 50% предприятий испытывают острую нехватку кадров рабочих профессий. В то же время растет доля выпускников вузов, не работающих по приобретенной специальности. Среди выпускников 1993–1996 гг. не по специальности работали 36%, среди выпускников 1997–2000 гг. — 42%, а среди выпускников 2001–2004 гг. — уже 56%<sup>1</sup>. Между тем доля принятых на экономические и управленческие специальности в общем приеме в вузы за период с 1995 по 2005 г. выросла с 18,2 до 34,1%, а в абсолютном выражении — в 3 раз.

Распространение платного высшего образования в условиях значительной дифференциации доходов, с одной стороны, способствует снижению качественных параметров образования, с другой — ведет к усилению расслоения населения по уровню образования, что отражает возрастающую концентрацию нематериального богатства и социального ресурса у наиболее благополучных слоев и групп.

Резкое увеличение числа студентов высших учебных заведений со второй половины 90-х гг. прошлого века сопровождается ростом доли лиц, прервавших обучение до получения базового образования. Сопоставление данных переписей 1989 и 2002 гг. показало увеличение доли молодежи в возрасте от 15 до 24 лет, имеющей образование в объеме начальной школы и ниже, с 5,6 до 7,4%. Еще 9,2% лиц в возрасте от 20 до 24 лет имеют лишь основное общее образование, что почти вдвое выше соответствующего показателя 1989 г. Таким образом, постепенно формируется значительный контингент функционально неграмотного населения, которому сложно адаптироваться в современном обществе, на производстве и в жизни.

Вопреки ожиданиям разработчиков реформы, перевод сферы образования на коммерческие рельсы, сопровождавшийся сокращением централизованных инвестиций, не привел ни к повышению экономической отдачи аккумулируемых в этой системе средств, ни к лучшему удовлетворению социальных потребностей. Напротив, снизилась как внутренняя эффективность системы, так и ее внешняя эффективность, связанная с воздействием на параметры экономического роста.

---

<sup>1</sup> См.: Социальная дифференциация высшего образования. М.: НИСП, 2005. С. 13.



В большинстве стран постепенно формируются три порога доступа к получению образования. **Обязательное образование** в той или иной форме предоставляется всем вне зависимости от индивидуальных предпочтений, так как удовлетворяет общественную потребность в ликвидации функциональной неграмотности. Второй уровень — **общедоступное образование** предоставляется всем претендентам при условии соответствия их подготовки стандартам качества, что выявляется на основе неконкурсных квалификационных экзаменов. Объем и структура предоставляемых на этом уровне образовательных услуг формируются на основе учета потребностей населения. Пропорции третьего уровня, к которому относится **высшее профессиональное образование**, формируются на основе учета потребности экономики в специалистах различного профиля. Соответственно, доступ к нему ограничен и предполагает конкурсный отбор наиболее способных, мотивированных и подготовленных абитуриентов.

Потребность в гибкой вариативной системе профессионального образования, отвечающей задачам информационного общества и способной воспринимать сигналы всех заинтересованных сторон, диктует необходимость расширения круга источников финансирования. В то же время государство может снимать с себя финансовые обязательства лишь в той мере, в какой их берет на себя бизнес и способно (по характеристикам доходов) взять на себя население.

**Наука.** В этой сфере удовлетворяется прежде всего общественная потребность в увеличении объема знаний о человеке, природе и обществе. Вместе с образованием наука составляет ядро складывающегося в постиндустриальной экономике нематериального инвестиционного комплекса. Продуктами научной деятельности являются прежде всего новое знание и уникальный, качественно новый производственный опыт. Это неконкурентные (доступные для многократного потребления) и одновременно чрезвычайно ценные блага, которые принципиально невозможно приобрести в других видах деятельности. Они постепенно распространяются в обществе — прежде всего через сферу образования.

В современных условиях образование и наука тесно интегрированы. Значительная часть исследований и разработок осуществляется в рамках университетов и других научно-образовательных комплексов. Большинство университетских преподавателей одновременно занимаются научной деятельностью. Предоставление контрактов на научно-исследовательские разработки и финанси-

финансирование вузовской науки по государственным каналам начинают определять масштабы, структуру и приоритеты научных исследований. Современный образовательный процесс, как правило, включает самостоятельные исследовательские проекты студентов, в процессе выполнения которых они приобретают профессиональные навыки и компетенции, необходимые для последующей профессиональной деятельности.

Различают фундаментальные и прикладные научные исследования. Последние направлены на получение новых знаний с целью решения конкретных практических задач. Значительная часть таких исследований финансируется частным сектором, так как удовлетворяет конкретные потребности бизнеса. В то же время экономическая отдача от прикладных исследований в большой мере зависит не от качества и результатов исследований как таковых, а от отлаженности механизмов инновационного процесса, далеко выходящих за пределы собственно научной отрасли. Кроме того, многие ценные научные результаты «опережают время», а потому находят практическое применение и окупаются лишь спустя продолжительный период после их получения. Это диктует необходимость государственной поддержки прикладной науки, активизирующейся в периоды неблагоприятной конъюнктуры и сокращения текущего спроса на ее продукцию.

Необходимость такой активизации возникла в России в период реструктуризации социально-экономической системы, когда рост цен на ресурсы сопровождался сокращением спроса на НИОКР со стороны предприятий. В результате ускоренной приватизации, заставившей многие российские предприятия принять стратегию выживания и отказаться от стратегических целей, Россия в считанные годы потеряла внутрифирменную науку. Если еще в 1990 г. доля внутрифирменной науки в общем объеме затрат на исследования и разработки составляла в России 62%, что сопоставимо с западными стандартами, то в 2003 г. она снизилась до 6%<sup>1</sup>.

Фундаментальные научные исследования направлены на получение новых знаний без какой-либо конкретной цели, связанной с их использованием. Результат этих исследований — гипотезы, теории, методы — в силу их уникальности невозможно с удовлетворительной степенью адекватности оценить «со стороны» в традиционной товарно-денежной системе координат. Их приближенная экспертная оценка возможна лишь внутри самого научно-

---

<sup>1</sup> См.: Инновационный путь развития для новой России. С. 133–135.

го сообщества. Поэтому их развитие является прерогативой общественного сектора и требует прямого государственного финансирования.

Условием продуктивного развития науки является сохранение и устойчивое воспроизводство кадрового потенциала отрасли интеллектуальной элиты, которая является генератором новых идей и одновременно выполняет важнейшую просветительскую функцию, дает пищу для развития сферы образования, обновления его содержания. Отсюда вытекает важность обеспечения преемственности поколений в рамках научных направлений и школ, позволяющей сохранить и развить накопленный ими уникальный производственный опыт. Намечающийся сегодня в российской науке разрыв такой преемственности грозит безвозвратной утратой части накопленного потенциала и снижением эффективности не только науки, но и связанных с ней отраслей.

На протяжении последнего столетия развитие мировой науки характеризовалось расширением сети государственных научных и научно-образовательных учреждений и ростом государственных инвестиций в эту сферу. В развитых странах научно-техническая политика становится приоритетным направлением государственного регулирования. В то же время в последние десятилетия в большинстве развитых стран доля государственного финансирования науки постепенно сокращается, и сегодня до  $\frac{2}{3}$  прямых затрат несет частный сектор.

Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, с интенсивным ростом частных инвестиций, не замещающих, а дополняющих государственные усилия. Во-вторых, с развертыванием системы косвенных стимулирующих мер государственной политики, активизирующих научную деятельность частных компаний. К тому же данная тенденция прослеживается не везде. В Европе наиболее мощный рынок по целому «вееру» разнообразных научных направлений делает Италия, где доля государства в расходах на науку самая высокая среди европейских стран — более 50%<sup>1</sup>.

Определение приоритетов научно-технического развития сегодня встроено в политический и бюджетный процесс развитых стран и осуществляется на основе согласования интересов государственных структур, крупных корпораций и небольших наукоемких компаний, а также представителей научного сообщества.

---

<sup>1</sup> См.: *Иванова Н.* Наука в глобальной экономике // Отечественные записки. 2002. № 7. С. 136.

**Культура.** В сфере культуры реализуются многоплановые индивидуальные и общественные потребности. Это комплексная сфера, в рамках которой, во-первых, создается уникальный нематериальный продукт, что роднит ее со сферой науки. Во-вторых, осуществляются сохранение и распространение этого продукта, что роднит ее со сферой образования.

На индивидуальном уровне здесь удовлетворяются духовные и эстетические потребности людей, причем, как и в случае образования, процесс потребления часто носит интерактивный характер, требует от потребителя определенного уровня общего развития и специальных навыков. В отличие от образования потребление культурных благ, с точки зрения отдельных людей, — это прежде всего удовольствие, самоценность, а не инвестиции, осуществляемые в расчете на будущие выгоды. Однако, с точки зрения общества, приобщение населения к духовным благам можно рассматривать как элемент нематериального накопления, содействующий росту производительности общественного труда.

Сфера культуры выполняет по крайней мере три взаимосвязанные функции, направленные на реализацию стратегического интереса общества в целом:

- повышение культурного уровня населения, приобщение возможно более широких слоев к культурным ценностям, воспитание вкуса;
- создание нового уникального нематериального продукта;
- сохранение культурного наследия.

В то же время в сфере культуры удовлетворяются многообразные текущие потребности отдельных людей, часть которых находит отражение в платежеспособном спросе на услуги этой отрасли.

Таким образом, в сфере культуры производятся и чисто общественные, и смешанные, и частные (рыночные) блага, т.е. по своему коммерческому потенциалу, возможности эффективно функционировать или просто «выживать» в условиях жестких рыночных отношений учреждения культуры сильно различаются. Многие продукты, создаваемые в этой сфере, и сохраняемое культурное наследие носят уникальный характер. Это требует не просто мощной поддержки этой сферы со стороны общественного сектора, но и создания сложной системы механизмов для ее регулирования, привлечения и распределения финансовых ресурсов.

В развитых странах усиление поддержки культуры со стороны государства и общества отмечается с 70-х гг. прошлого века, когда в рамках ЮНЕСКО были сформулированы основные цели куль-

турной политики. Первоначально это нашло отражение в увеличении государственного субсидирования этой сферы. На протяжении 1970-х гг. прямые бюджетные расходы на культуру возросли в 3,5 раза в Швеции и Норвегии, в 2,5 раза — в США, Великобритании, Франции и Германии. В дальнейшем акцент делается на допполнении государственного финансирования привлечением внебюджетных источников и на косвенной поддержке учреждений культуры, значительная часть которых принадлежит к некоммерческому сектору.

Некоммерческий сектор охватывает те виды деятельности, где ориентация на прибыль наносит ущерб качеству продукции или отсекает крупные сегменты потенциальных потребителей, не обладающих достаточным платежеспособным спросом. В США, где по сравнению с европейскими странами он получил большее распространение, в некоммерческом секторе сосредоточено более 50% музеев и библиотек, 75% симфонических оркестров и подавляющее большинство театров.

В числе мер косвенной поддержки ведущую роль играют налоговые льготы некоммерческим предприятиям культуры. Как правило, они освобождены от налогов на доходы и имущество. Налоговые льготы используются и для привлечения внебюджетных средств, в первую очередь индивидуальных и корпоративных пожертвований. В Италии, где, по оценкам ЮНЕСКО, сосредоточено 30% мирового культурного наследия, спонсорство регламентируется законом: национальная сеть сберегательных касс обязана отчислять половину прибыли на общественные и социальные нужды, включая развитие культуры.

Важным механизмом привлечения внебюджетных средств является встречное финансирование проектов на основе частно-государственного партнерства. Так, в США на каждый выделенный на развитие культуры доллар бюджетных средств приходится по крайней мере 3—4 доллара частных пожертвований.

Уникальность значительной части создаваемого в этой сфере продукта требует продуманных механизмов выявления и ранжирования приоритетов финансовой поддержки. Поэтому решения о распределении бюджетных средств между программами и проектами принимают не чиновники, а специальные консультативные органы, в состав которых входят признанные эксперты, специалисты, деятели культуры. В США систему таких органов возглавляет Федеральный совет по делам искусств и гуманитарных наук,

во многих европейских странах при соответствующих министерских функционировании советы по искусству.

Сложившиеся в развитых странах механизмы взаимодействия частного и общественного секторов в сфере культуры в значительной части могут быть адаптированы к российским условиям. Существенные болевые точки развития этой сферы в России сопряжены не только с явно недостаточным финансовым участием государства (в точке провала — 1998 г. государственные расходы на культуру составили 48% от дореформенного уровня), но и с неразвитой институциональной структурой отрасли, неотработанностью механизмов привлечения и распределения ресурсов, слабостью государственно-частного партнерства. На протяжении последнего десятилетия государственные и альтернативные вложения в сферу культуры в целом выросли по крайней мере в 2,5 раза. Однако  $\frac{2}{3}$  прироста приходится на долю увеличения платежеспособного спроса населения в коммерческом секторе культуры. Такая ситуация увеличивает разрыв в доступе к культурным ценностям для различных слоев и групп населения в зависимости от уровня платежеспособности, места проживания, принадлежности к социальному слою, способствует не единению, а расслоению общества.

В этих условиях актуальны задачи развития системы мер косвенной государственной поддержки, укрепления частно-государственного партнерства, создания благоприятных условий для деятельности национальных благотворительных фондов и эндаументов. Это необходимо для укрепления некоммерческого сегмента в сфере культуры, наиболее адекватно отвечающего особенностям этой сложной, многоплановой отрасли нематериального производства.

## **ВЫВОДЫ**

1. Оптимальное соотношение частного и общественного секторов определяется изменяющейся структурой потребностей. В современных условиях растет доля социальных потребностей. Их удовлетворение на основе рыночных взаимодействий либо недостаточно эффективно, либо вообще невозможно. Это обуславливает необходимость государственного регулирования и поддержки социальных отраслей общественного сектора при строго дозированном допуске в эти отрасли рыночных коммерческих отношений.
2. Перспективным направлением регулирования этих отраслей является формирование и запуск так называемых квазирыночных

ных механизмов, предполагающих наличие посредствующего звена между поставщиками и потребителями социальных услуг. При этом отношения между государством как посредником и производителями социальных услуг допускают довольно широкое использование рыночных рычагов, в то время как его отношения с потребителями должны строиться преимущественно на нерыночной основе и ориентироваться на сбалансированное удовлетворение индивидуальных и общественных потребностей.

3. Только на государственном уровне с привлечением некоммерческих организаций и независимых экспертов может быть отрегулирован адекватный сложности предоставляемых социальными отраслями услуг механизм оценки качества, который неминуемо требует дополнительных финансовых затрат.
4. Эффективность национальной системы здравоохранения во многом зависит от ее доступности, а потому требует смягчения финансовых барьеров к получению медицинской помощи и преодоления дискриминации по социально-культурным характеристикам. Наиболее успешные системы здравоохранения основаны на широком применении обязательного медицинского страхования, представляющего собой классический пример квазирыночного механизма.
5. Образование и наука составляют ядро складывающегося в постиндустриальной экономике нематериального инвестиционного комплекса. Формирование искусственных барьеров доступа к образованию, таких как высокая оплата обучения, снижает эффективность процесса накопления человеческого капитала. Потребность в гибкой системе образования, отвечающей потребностям информационного общества, диктует необходимость расширения круга источников финансирования. В то же время государство может снимать с себя финансовые обязательства лишь в той мере, в какой их берет на себя бизнес и способно взять на себя население.
6. В сфере культуры производятся и чисто общественные, и смешанные, и частные блага. Многоплановость этой отрасли требует не просто мощной поддержки этой сферы со стороны общественного сектора, но и создания сложной системы институтов для ее регулирования, привлечения и распределения финансовых ресурсов, возрастающую роль в которой наряду с государством играют организации некоммерческого сектора.

## **ТЕРМИНЫ**

Экономические потребности

Социальные потребности

Функция перераспределения

Функция аллокации

Государство всеобщего благосостояния

Декоммодификация труда

Квазирыночные механизмы

Нематериальное накопление

Инвестиции в человека

Пороговый уровень образования

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. По какому критерию потребности делятся на экономические и социальные?
2. В чем состоит аллокационная функция общественного сектора?
3. Почему в государствах благосостояния происходит декоммодификация труда? В чем ее экономический смысл?
4. Приведите примеры квазирыночных механизмов, применяющихся в социальных отраслях общественного сектора.
5. Какие индивидуальные и общественные потребности удовлетворяются в сфере образования?
6. Почему фундаментальная и прикладная наука требуют разных механизмов финансирования?



## **ГЛАВА 13. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В ВОСПРОИЗВОДСТВЕ НАСЕЛЕНИЯ**

---

**Население** в качестве носителя человеческого капитала в современных экономических исследованиях предстает одновременно и как потенциал национальной экономики, и как цель всего общественного воспроизводства. Этот подход соответствует требованиям современной стадии экономического развития, постиндустриальному обществу, социальному рыночному хозяйству. Осознание ограниченности и бесперспективности индустриальной модели экономики свободного рынка, игнорировавшей социальные, демографические и экологические аспекты, привело экономистов к необходимости включать воспроизводство населения в предмет своего рассмотрения как внутренний фактор устойчивого экономического развития. Численность населения в процессе общественного воспроизводства должна возобновляться, как и любой другой ресурс устойчивого развития, т.е. не должно происходить вымирание населения (депопуляция) за счет низкой рождаемости или высокой смертности. В воспроизводстве населения основным социальным институтом является семья.

### **13.1. ИЗУЧЕНИЕ СЕМЬИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКЕ**

В нашей стране был накоплен значительный предшествующий опыт экономических исследований семьи. Так, еще в конце XIX в. большое внимание у нас уделялось бюджетным исследованиям, а также изучению крестьянского хозяйства (представителями организационно-производственного направления — А. Челинцевым, Н. Макаровым, А. Чайновым и др.) как целостной системы, его внутренней структуры, условий его воспроизводства, степени обеспеченности собственной рабочей силой семьи, его экономических связей с обществом. В 1920-е гг. проблемам формирования бюджетов семей и их расходам отводилось важное место в работах С. Струмилина, А. Стопани, Г. Поляка.

Необходимость включения в предмет экономической науки новых проблем, связанных с воспроизводством населения и семьей, с начала 1960-х гг. в России обосновывалась примерно в то же время, что и на Западе (хотя аргументация в силу специфики подходов к экономической теории несколько различалась). В частности,

речь шла о том, что материальное производство нельзя сводить к выпуску материальных благ. Его следует рассматривать как производство материальной жизни людей (общества), в котором материальные блага создаются как средства существования людей.

Во второй половине 1980-х гг. большое внимание в экономических исследованиях уделялось формированию семейных доходов как конечному итогу распределения фонда личного потребления. О роли семьи в системе экономических отношений в социальном секторе как целостной экономической подсистеме речь еще не шла. Недостаточное внимание в экономической науки к семье «теоретически обосновывалось» историческим изменением функций семьи, «отмиранием» ее производственной функции, переходом ряда других ее функций к общественным институтам (потребление, обеспечение в старости и т.д.), все большей зависимостью благосостояния индивида от его собственных усилий и труда, а не от семьи.

Самым важным фактором, обуславливающим возрастание значимости семьи в современном и, особенно, будущем перспективном экономическом развитии, является усиление экономической актуальности воспроизводства человека, человеческого капитала, человеческих ресурсов в семье как его основной ячейке. Необходимость расширения объекта исследования экономической науки наиболее последовательно на Западе обосновывается в рамках «новой экономической теории семьи». Главная заслуга теорий «человеческого капитала» и «новой экономической теории семьи» состоит в том, что внутрисемейное производство рассматривается в них как важнейший вид общественного воспроизводства, производящий человека и человеческий капитал.

## 13.2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ СЕМЬИ

Семья определяется как «основанное на браке или кровном родстве объединение людей, связанных общностью быта и взаимной ответственностью»<sup>1</sup>. Основу семьи составляет брачный союз между мужчиной и женщиной, в той или иной степени санкционированный обществом. Семья включает в себя отношения между родителями и детьми, связывающие поколения людей, поскольку семья обязана своим возникновением и существованием прежде всего общественным потребностям, нормам и санкциям, предписывающим супругам заботиться о своих детях. Функции семьи от-

<sup>1</sup> Народонаселение. Энциклопедический словарь. М., 1994. С. 430.

ражают систему взаимодействий семьи и общества, с одной стороны, семьи и личности — с другой.

Семья как составная часть социального сектора экономики выполняет следующие основные *функции*:

- рождение детей, производство будущих поколений;
- формирование и развитие человеческого капитала, новых поколений, новой человеческой личности как будущего активного субъекта всех социально-экономических отношений;
- воспитание будущих поколений, их социализация, поддержание культурной непрерывности общества;
- производство хозяйственно-бытовых услуг для поддержания физического здоровья всех членов семьи;
- воспроизводство и развитие человеческого капитала взрослых членов семьи, их личности как активного субъекта современных социально-экономических отношений.

Эти основные функции семьи являются социально-экономическими, если под экономическим понимать не только производство материальных благ и услуг, но прежде всего — поддержание сил и способностей людей, обеспечение их жизнедеятельности, воспроизводство людей и человеческого капитала как взрослых членов семей (восстановление сил, укрепление здоровья и развитие способностей), так и будущих поколений.

### **13.3. СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПОТРЕБНОСТИ СЕМЬИ И ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В ВОСПРОИЗВОДСТВЕ НАСЕЛЕНИЯ**

По переписи 2002 г. число частных домохозяйств в России составляло 52,7 млн. Около 80% из них — это семьи<sup>1</sup>. В семьях проживает 90% населения России. Среди семей 51,7% — это семьи с детьми. Среди семей с детьми семей с одним ребенком 65,2%, семей с двумя детьми — 28,2%, и только 6,6% — это семьи с тремя и более детьми.

Для обеспечения простого воспроизводства населения, его обновления хотя бы в прежней численности в современных условиях необходимо, чтобы на женщину приходилось 2,15 ребенка, а на семью — более 2,5 ребенка. Это общественная потребность в воспроизводстве населения, необходимая для устойчивого разви-

---

<sup>1</sup> Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2003. С. 20.

ния. В настоящее время на семью приходится в 2 раза меньше детей, а на семью с детьми — в 1,5 раза меньше. Для обеспечения простого воспроизводства населения нужно, чтобы более половины семей имело 3 и более детей. В настоящее время таких многодетных семей почти в 10 раз меньше.

Социолого-демографические исследования свидетельствуют о том, что у семьи пока еще существует потребность в 2 детях, но очень низка потребность в 3 и более детях. Между общественной потребностью в устойчивом воспроизводстве населения и потребностью семьи в детях существует противоречие, которое необходимо смягчать, создавая семье социально-экономические условия для рождения и воспитания детей, производства их человеческого капитала, а также воспроизводства человеческого капитала родителей. Эти условия нужны как для более полной реализации демографических потребностей семьи (в детях, в сохранении здоровья), так и для рационализации системы потребностей членов семьи, повышения потребности семьи в 3 и более детях, а также изменения поведения населения в отношении своего здоровья.

### **13.3.1. Уровень семейных доходов**

В нашей стране семьи с несколькими (3 и более) детьми и до перехода к рынку находились в группе с повышенным риском бедности. Но со времени перехода к новым социально-экономическим отношениям уровень жизни таких семей упал более значительно, чем семей без детей или семей с одним ребенком (при общем резком падении уровня жизни всего населения). Основной причиной низкого благосостояния семей с детьми остается низкий уровень заработной платы. Ее размеры недостаточны для выполнения семьей ее функций, рождения и воспитания по крайней мере 2 детей, воспроизводства человеческого капитала членов семьи. Семьи с детьми имеют также большую иждивенческую нагрузку, за счет которой снижается среднедушевой доход семьи. Учитывая это, многие семьи не могут позволить себе иметь еще одного ребенка.

### **13.3.2. Жилищные условия**

Для семей в России жилье является важнейшей составляющей уровня жизни. Коэффициент доступности жилья (отношение средней цены квартиры в 54 кв. м. к среднегодовому доходу семьи) составляет в России 4,5 (при условии, что семья не будет тратить ни копейки из своих доходов, она сможет купить квартиру за 4,5 года). В Европе этот показатель составляет 3, в США — 2 (при наличии

развитой и доступной для работающих людей системы кредитования). С учетом самого минимума необходимых расходов на потребление семьи (расходов в пределах прожиточного минимума) этот коэффициент увеличивается. Для покупки трехкомнатной квартиры за счет накоплений взрослым членам средней семьи не хватит и жизни. Ипотечными кредитами в силу дороговизны жилья, высоких процентных ставок и низких доходов семей могут пока воспользоваться менее  $1/5$  всех желающих улучшить жилищные условия.

### **13.3.3. Развитие систем здравоохранения и образования**

В нашей стране еще существует неравенство в доступности образования, особенно высшего, для членов семей с разным числом детей. Дети в многодетных семьях (с 3 и более детьми) чаще других получают образование ниже среднего (полного) общего. Доступ к высшему образованию, возможности приобретения и развития человеческого капитала в наибольшей степени ограничены именно для детей из таких семей. За провозглашенными Конституцией РФ гарантиями получения бесплатной медицинской помощи (как и образования) также пока еще скрывается существенное неравенство в доступности медицинской помощи для семей с разным числом детей. Возрастают масштабы замещения бесплатной медицинской помощи платной, что ограничивает равный доступ семей с различным числом детей (а значит, и среднедушевым доходом) к квалифицированной медицинской помощи. Введение платности детских дошкольных учреждений при их недостатке и невысоком качестве их работы также отрицательно сказывается на удовлетворении потребности семьи в детях.

### **13.3.4. Развитие отраслей культуры, деятельность средств массовой информации**

Социальные и экономические изменения, произошедшие в России за последние 15 лет, повлияли на изменение как условий жизни, так и стандартов потребления, ценностных ориентаций. Произошел быстрый переход к новым моделям потребления в связи с тенденцией активного приобщения части населения, особенно молодежи, к новому, «прозападному» образу жизни с изменением системы ценностей в сторону материальных, зачастую за счет духовных. Это происходит при относительно низком уровне доходов и потребления подавляющей массы населения. Наряду с постепенным ростом уровня жизни семей, одновременно происходит

не только более быстрый рост притязаний на потребление материальных благ, но и снижение значимости социальных ценностей, связанных с развитием человеческого капитала личности, включая и социально-демографические ценности. Для достижения более высокого дохода, материального потребления семьи ее члены готовы жертвовать своим здоровьем; снижается также желаемое семьями число детей.

Развитие системы государственной социальной поддержки семей с детьми, включающей федеральный уровень, уровень субъектов Федерации, а также муниципальный уровень (в пределах их полномочий), дает возможность смягчить это противоречие. Общественный сектор выступает важнейшей основой, обеспечивающей устойчивое воспроизводство населения. Важную роль в смягчении противоречия между социально-демографическими интересами семьи и общества играет социально-демографическая политика как часть социальной политики.

#### 13.4. СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ И МЕРЫ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

**Социально-демографическая политика** — целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения для достижения определенных демографических целей, по созданию оптимальных условий для выполнения семьей ее функций, по социальной защите семьи. Социально-демографическая политика как часть социальной политики призвана гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом в процессе воспроизводства населения. В Программе действий на 20-летний период, принятой на Международной конференции по народонаселению и развитию в Каире в 1994 г., социально-демографическая политика (политика народонаселения) выступает компонентом программы повышения качества жизни людей, подчеркивается ее связь с социальной политикой<sup>1</sup>. В октябре 2007 г. Президентом Российской Федерации была утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.».

---

<sup>1</sup> «Принцип 5. Цели и политики в области народонаселения являются составной частью культурного, экономического и социального развития, основная задача которого заключается в повышении качества жизни всех людей» (Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. С. 4.).

Цели социально-демографической политики обычно сводятся к формированию желательного для общества режима воспроизводства населения, сохранению или изменению тенденций в области динамики численности и структуры населения, темпов этих изменений, динамики рождаемости, смертности, семейного состава, расселения, внутренней и внешней миграции, качественных характеристик населения. Кроме того, эти цели включают социальную поддержку различных типов семей, а также семей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, содействие работающим родителям в выполнении семейных обязанностей, укрепление здоровья семьи, оказание помощи в воспитании детей, а также в создании семейной среды для детей, лишенных ее по тем или иным причинам.

Социально-демографическая политика, как правило, реализуется через комплекс различных мер<sup>1</sup>:

- *экономических* (оплачиваемые отпуска и различные пособия на детей; ссуды, субсидии, кредиты, налоговые и жилищные льготы, натуральная помощь, предоставление семьям комплекса социальных услуг и т.д.);
- *административно-правовых* (законодательные акты, регламентирующие браки, разводы, положение детей в семьях, алиментные обязанности, охрану материнства и детства, аборты и использование средств контрацепции, социальное обеспечение нетрудоспособных, условия занятости и режим труда работающих женщин-матерей и т.п.);
- *воспитательных и пропагандистских*, призванных формировать общественное мнение, нормы и стандарты демографического поведения, определенный демографический климат в обществе, демографические ценности.

Система социальной поддержки семей в развитых странах мира сформировалась начиная с последней трети XX в. При этом используется следующий набор мер:

- пособия на детей;
- семейные пособия;
- предоставление отпуска по уходу за ребенком для матери или отца;
- субсидии на медицинское обслуживание ребенка;
- гранты на образование детей;

---

<sup>1</sup> См.: Зверева Н.В., Елизаров В.В., Веселкова И.Н. Основы демографии. М., 2004. С. 324.

- налоговые льготы;
- жилищные субсидии, специальные льготные займы на жилье;
- развитие системы дошкольного образования;
- гибкие графики работы, работа в режиме неполного рабочего времени, работа на дому;
- обеспечение более справедливого распределения обязанностей по воспитанию детей и ведению домашнего хозяйства между супругами (гендерного равенства в семье — равных прав женщин и мужчин в использовании отпуска и в получении пособий по уходу за ребенком, контроль за соблюдением гендерного равенства на производстве).

Цели и системы мер по регулированию воспроизводства населения определяются уровнем экономического развития и ресурсными возможностями, господствующими идеологическими концепциями, особенностями сложившейся социальной системы, типом государственного управления, качеством жизни, культурными и религиозными нормами и традициями.

### 13.5. СТРУКТУРА РЕСУРСОВ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Реализация любой более или менее последовательной социально-демографической политики предполагает необходимость выделения в государственном бюджете значительных средств и обеспечения проводимой политики разного рода ресурсами<sup>1</sup>.

#### 13.5.1. Денежные ресурсы

Практически все экономические меры имеют стоимостное измерение. Каждая конкретная мера и все меры в совокупности имеют свой денежный эквивалент. Можно выделить два основных пути, по которым финансируется демографическая политика.

*Прямой* — денежные средства непосредственно поступают в распоряжение семьи в виде пособий, субсидий или компенсаций. Эти средства могут обеспечивать компенсацию как недополученного дохода (оплата отпусков по беременности, родам, уходу за ребенком), так и дополнительных расходов, связанных с рождением детей и их содержанием (единовременные или регулярные пособия на детей). Эта компенсация, как правило, не полная, а частичная.

<sup>1</sup> См. главу 7 (автор В.В. Елизаров) в учебнике: Экономика народонаселения / Под ред. В.А. Ионцева. М., 2007.



*Косвенный* — финансирование содержания и развития социальной инфраструктуры, функционирование которой обеспечивает необходимые условия для развития населения. Социальная инфраструктура предоставляет бесплатные (или частично оплачиваемые) услуги семьям и гражданам. Так, государство финансирует детские дошкольные учреждения, детский оздоровительный отдых, образование (школьное, среднее и высшее профессиональное), здравоохранение (охрана материнства и детства, планирование семьи, профилактика и лечение заболеваний), социальное обеспечение и социальное обслуживание, культуру, жилищно-коммунальную сферу. Большое значение в развитых странах имеют налоговые льготы семьям разных социально-демографических типов (семьям с детьми, неполным, студенческим и т.д.). В нашей стране они реализуются через систему стандартных и социальных налоговых вычетов. Стандартные налоговые вычеты предоставляются на каждого ребенка, находящегося на обеспечении у налогоплательщиков, являющихся родителями. Социальные налоговые вычеты на детей предусматривают право на уменьшение налогооблагаемой базы на суммы расходов на обучение и лечение как самого налогоплательщика, так и его детей (однако есть предельная сумма затрат, на которые данный налоговый вычет распространяется).

### **13.5.2. Материальные ресурсы**

Помимо денежных ресурсов, реализация политики народонаселения предполагает создание и использование иных материальных ресурсов, важных для обеспечения необходимых для воспроизводства населения условий. К ним можно отнести развитие индустрии детского питания, производство товаров для детей, производство средств, необходимых для планирования семьи и сохранения репродуктивного здоровья, иные материальные ресурсы здравоохранения, призванные обеспечить охрану материнства и детства, сохранение и укрепление здоровья населения, строительство жилья для молодых семей или семей с детьми.

Часть ресурсов может предоставляться семьям и детям непосредственно, бесплатно по определенным нормам, выступая в виде натуральной помощи, дополняющей прямую денежную помощь (например, детское питание детям первого года жизни, лекарства, питание младшим школьникам — завтраки, обеды детям из малообеспеченных семей, социальная помощь малообеспеченным — одежда, обувь, школьно-письменные принадлежности и т.п.).

С 2007 г. на второго ребенка предоставляется «материнский капитал», фиксируемый в денежной форме. Семьи имеют возможность расходования этого капитала на приобретение жилья, на образование детей или могут отложить его в Пенсионный фонд для получения женщиной впоследствии более высокой пенсии.

### **13.5.3. Жилищные ресурсы**

Отдельным видом материального ресурса может выступать жилье — предоставление семьям с детьми, нуждающимся в улучшении жилищных условий, бесплатного (социального) жилья, прав льготного найма муниципального жилья для отдельных категорий семей, строительство жилья для молодых семей. Жилищные условия — один из важнейших факторов, влияющих на формирование семьи, рождение детей, сохранение здоровья и работоспособности. В современных российских условиях предполагается использовать жилищные ресурсы для стимулирования рождаемости в молодых семьях через специальную программу «Жилье — молодой семье», а также через федеральную и региональные демографические программы, предусматривающие выделение жилищных субсидий для приобретения жилья с льготными условиями получения и погашения кредита.

### **13.5.4. Административно-правовые ресурсы**

К ним можно отнести законодательно закрепленные права мужа и жены, родителей и детей, женщин (особые права беременных женщин или женщин с маленькими детьми), квоты для женщин в законодательных или правительственных органах (например, в Швеции). Определенным правовым (и одновременно материальным) ресурсом в политике поддержки семьи с детьми могли бы быть льготы в наследовании собственности. Наличие успешно развивающегося бизнеса, недвижимости и сбережений может быть новым экономическим стимулом рождения детей, наследников, которые смогут сохранять и развивать дело своих родителей.

### **13.5.5. Организационные, информационные, научные и пропагандистские ресурсы**

Для разработки и реализации социально-демографической политики необходима подробная информация о состоянии и перспективах демографического развития страны и отдельных регионов, о социально-экономических факторах воспроизводства населения, о потребности семей в различных видах поддержки, об

экономических возможностях реализовать те ли иные меры, об их возможной результативности. Нужны научные программы и коллективы, которые могли бы осуществлять работу в этой области, что предполагает необходимость воспроизводства кадров специалистов в области демографии, экономики народонаселения, социально-демографической политики, а также повышение демографической грамотности специалистов-практиков, работающих в социально-экономической области.

Меры социально-демографической политики должны быть дополнены соответствующей пропагандистской деятельностью (информированием населения по вопросам демографии и социально-демографической политики, формированием общественного мнения по вопросам брака и семьи, рождения и воспитания детей, самоохрнительного поведения, повышения значимости демографических ценностей в системе ценностных ориентаций).

Ресурсное покрытие затрат на политику народонаселения в Российской Федерации осуществляется через: 1) государственный бюджет (всех уровней), а также через внебюджетные государственные фонды; 2) Фонд социального страхования (ФСС); 3) Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС); 4) Пенсионный фонд (ПФ).

Расходы на социально-демографическую политику в России входят составной частью в укрупненную статью бюджета «Расходы на социально-культурные мероприятия». Эта статья включает расходы на социальную политику, а также на здравоохранение и физическую культуру, на образование, культуру, искусство и кинематографию, на средства массовой информации. В расходах на социальную политику выделяются расходы на выплату пособий. В их число входят расходы на семейные и материнские пособия, непосредственно адресованные семье с детьми в целях ее экономической поддержки.

Из ФСС предусмотрено финансирование 4 видов пособий: по беременности и родам; единовременного пособия при рождении ребенка; пособия на ребенка до 1,5 года, а также женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности (неработающим женщинам эти пособия переводятся в ФСС из бюджета). Материнский (семейный) капитал финансируется из бюджета через ПФ.

### 13.6. ПОДДЕРЖКА СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

В соответствии с рекомендациями ЮНИСЕФ (Детского фонда ООН) расходы на семейные и материнские пособия должны составлять не ниже 2,5–3,5% ВВП (в зависимости от доли детского населения и уровня детской бедности)<sup>1</sup>. В настоящее время в странах ЕЭС на поддержку семей с детьми тратится ежегодно в среднем 2,1% ВВП (в Испании — 0,7%, Португалии — 1,2, Ирландии — 2,5, Германии — 3,0, Дании — 3,9%). В странах ОЭСР на поддержку семей с детьми тратится 2,4% ВВП. Из них денежные выплаты составляют 1,3% ВВП, дотации, субвенции, частичная оплата услуг — 0,9%, налоговые льготы семьям с детьми — 0,2% ВВП. Сейчас в России доля семейных и материнских пособий в ВВП составляет менее 1%.

Развивающейся формой государственной социальной поддержки семьи является социальное обслуживание как адекватный рынку и перспективный компонент социальной сферы. Система социального обслуживания населения предоставляет широкий спектр социально-экономических, медико-социальных, психолого-педагогических, правовых, социально-бытовых и иных услуг семьям, нуждающимся в этих услугах. Особое внимание уделяется социальному обслуживанию социально незащищенных семей — многодетных, неполных, молодых семей, семей несовершеннолетних родителей, семей, в которых проживают инвалиды, неблагополучных семей. Возрастание значения социального обслуживания семьи подтверждается практикой всех развитых стран мира.

Наиболее распространенными в системе социального обслуживания семей в нашей стране являются специализированные территориальные центры социальной помощи семье и детям. К этой системе относятся также отделения по работе с семьей и детьми, по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, телефоны «доверия» в центрах социального обслуживания населения, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, реабилитационные центры для детей с ограниченными возможностями здоровья, кризисные центры для женщин (появляются такие центры и для мужчин).

В них реализуются такие формы социального обслуживания, как материальная помощь, консультативная помощь, социальное обслуживание на дому, временный приют в специализированных

---

<sup>1</sup> См.: Семейные пособия: международные нормы и зарубежный опыт. М., 2003. С. 73–74.

учреждениях социального обслуживания, организация дневного пребывания в учреждениях, реабилитационные услуги инвалидам; развивается социальный патронаж неблагополучных семей. Особенностью социального обслуживания как самостоятельной формы социальной помощи семьям является то, что все указанные виды социальной помощи оказываются специализированными учреждениями и, за исключением материальной помощи, представляют собой социальные услуги. Огромную роль в смягчении противоречия между занятостью родителей (особенно женщин) в общественном производстве и семейными обязанностями играют детские дошкольные учреждения, которые одновременно реализуют и социальную политику в области образования, и социально-демографическую политику.

### **13.7. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Эффективность демографической политики — соотношение результата и поставленной цели, предполагающее возможность сопоставления разных вариантов достижения поставленной цели.

Эффект может быть:

- собственно демографический — достижение поставленных демографических целей (сокращение убыли населения, создание предпосылок для стабилизации численности населения, оптимизация возрастно-половой структуры, снижение смертности и рост продолжительности жизни, увеличение рождаемости и укрепление семьи и т.п.);
- социально-экономический (изменения в численности, структуре и территориальном распределении трудовых ресурсов, изменение иждивенческой нагрузки, сокращение безработицы, сокращение экономических потерь от заболеваемости и преждевременной смертности, развитие человеческого капитала, повышение престижа семьи в обществе, выравнивание условий для содержания и воспитания детей в семьях разных социальных групп, развитие личности, достижение гендерного равенства и т.п.).

Политика, направленная на повышение рождаемости, снижение смертности и обеспечение стабильного воспроизводства населения, должна быть комплексной и ориентированной на устранение причин, определяющих негативные тенденции. Она дает воз-

возможность смягчить противоречия социально-демографических потребностей семьи и общества, обеспечить устойчивое воспроизводство населения.

## **ВЫВОДЫ**

1. Самым важным фактором, обуславливающим возрастание значимости семьи в современном экономическом развитии, является усиление экономической актуальности воспроизводства человека, человеческого капитала, человеческих ресурсов в семье как его основной ячейке. Необходимость расширения объекта исследования экономической науки наиболее последовательно на Западе обосновывается в рамках «новой экономической теории семьи». Главная заслуга теории «человеческого капитала» и «новой экономической теории семьи» состоит в том, что внутрисемейное производство рассматривается в них как важнейший вид общественного воспроизводства, производящий человека и человеческий капитал.
2. Функции семьи отражают систему взаимодействий семьи и общества, с одной стороны, семьи и личности — с другой. Семья как составная часть социального сектора экономики выполняет следующие основные функции: 1) рождение детей, производство будущих поколений; 2) формирование и развитие человеческого капитала новых поколений, новой человеческой личности как будущего активного субъекта всех социально-экономических отношений; 3) воспитание будущих поколений, их социализация, поддержание культурной непрерывности общества; 4) производство хозяйственно-бытовых услуг для поддержания физического здоровья всех членов семьи; 5) воспроизводство и развитие человеческого капитала взрослых членов семьи, их личности как активного субъекта современных социально-экономических отношений.
3. Для обеспечения простого воспроизводства населения, его обновления хотя бы в прежней численности в современных условиях необходимо, чтобы на женщину приходилось 2,15 рождения детей, а на семью — более 2,5 ребенка. Это общественная потребность в воспроизводстве населения, необходимая для устойчивого развития. В настоящее время на семью приходится в 2 раза меньше детей, а на семью с детьми — в 1,5 раза меньше. Между общественной потребностью в устойчивом воспроизводстве населения и потребностью семьи в детях существует

противоречие, которое необходимо смягчать, создавая семье социально-экономические условия для рождения и воспитания детей, производства их человеческого капитала, а также воспроизводства человеческого капитала родителей.

4. Социально-демографическая политика — целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения для достижения определенных демографических целей, по созданию оптимальных условий для выполнения семьей ее функций, по социальной защите семьи. Социально-демографическая политика реализуется через комплекс различных мер: экономических, административно-правовых, воспитательных и пропагандистских. Реализация социально-демографической политики предполагает необходимость выделения в государственном бюджете значительных средств и обеспечения проводимой политики разного рода ресурсами. Это денежные, материальные, жилищные, административно-правовые, организационные, информационные, научные ресурсы.
5. Политика, направленная на повышение рождаемости, снижение смертности и обеспечение стабильного воспроизводства населения, должна быть комплексной и ориентированной на устранение причин, определяющих негативные тенденции, что дает возможность смягчить противоречия социально-демографических потребностей семьи и общества, обеспечить устойчивое воспроизводство населения.

## **ТЕРМИНЫ**

Семья

Социально-демографическая политика

Ресурсы социально-демографической политики

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какова роль семьи в воспроизводстве человеческого капитала?
2. Назовите основные противоречия, не позволяющие семье реализовать свои социально-демографические функции.
3. Оцените роль современной социально-демографической политики в смягчении противоречий между семьей и обществом.
4. Какие меры социально-демографической политики вы считаете наиболее перспективными?

# ГЛАВА 14. ОБЩЕСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ – ГЛАВНЫЙ ПОКАЗАТЕЛЬ БЛАГОПОЛУЧИЯ НАРОДА

---

---

## 14.1. ОБЩЕСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ И ЭКОНОМИКА

Потребность в здоровье носит всеобщий характер, она присутствует не только у отдельного человека, но и обществу в целом. Будучи важнейшим свойством трудовых ресурсов, общественное здоровье оказывает огромное влияние на социально-экономическое развитие, приобретая наряду с такими качественными характеристиками рабочей силы, как образование и квалификация, роль ведущего фактора экономического роста.

Сегодняшнее здоровье людей накладывает свой отпечаток не только на их завтрашнее здоровье, но и обладает выраженным наследственным эффектом, влияя и даже предопределяя здоровье будущих поколений. Рассматривая и учитывая социальные последствия снижения уровня здоровья современного населения, приходится учитывать неизбежные потери будущих поколений, обусловленные недооценкой фактора здоровья в настоящее время. Следует иметь в виду и необратимость негативных процессов, связанных с распространением отдельных видов заболеваний.

**Индивидуальное здоровье** отдельного человека — явление в значительной степени случайное. Оно может быть обусловлено преимущественно эндогенными факторами и зависит от множества случайных внешних процессов и явлений. Параметры индивидуального здоровья не могут служить основанием для принятия решений, направленных на оптимизацию условий жизни больших групп населения. Уровень же здоровья достаточно представительной группы людей всегда служит показателем благотворного или негативного влияния внешних (в первую очередь социально-экономических) условий на население. Для решения социальных, экономических, политических проблем, при которых необходимо учитывать качество здоровья всего населения, используется понятие «общественное (или популяционное) здоровье».

**Общественное здоровье** — основной признак, основное свойство человеческой общности, ее естественное состояние, отражающее индивидуальные приспособительные реакции каждого члена общ-



ности людей и способность всей общности в конкретных условиях наиболее эффективно осуществлять свои социальные и биологические функции. Общественное здоровье характеризует жизнеспособность всего общества как социального организма и его возможности непрерывного гармоничного роста и социально-экономического развития. Уровень общественного здоровья служит наиболее ярким и всеобъемлющим показателем условий жизни и одновременно зависит от них.

Проблемы определения качества общественного здоровья неотделимы от проблемы жизненного уровня населения. Хорошо известно, что состояние здоровья в значительной степени зависит от условий жизни, существующих в стране, и от их динамики. В современный стандарт уровня жизни входят показатели, характеризующие занятость и социальную защиту населения, индивидуальный статус и свободу личности, этико-правовые, социально-медицинские нормы, уровень образования и культуры, обеспечение граждан основными материальными и духовными благами, в том числе санитарно-природоохранными. Огромное значение имеет самосохранительное поведение населения — отношение людей к своему здоровью и здоровью своих близких.

Внимание к собственному здоровью, способность обеспечить индивидуальную профилактику его нарушений, сознательная ориентация на здоровый образ различных форм жизнедеятельности — все это может служить показателем не только санитарно-гигиенической грамотности, но и общей культуры человека. Общественное здоровье — это не только совокупность характеристик и признаков индивидуального здоровья, но и интеграция социально-экономических черт, делающих его жизненно необходимой частью того социального организма, каким является общество.

Здоровье входит в качестве составной части в экономический фактор труда, оно представляет ресурс трудоспособности, от которого зависит производительность труда, а с ней и уровень удовлетворения практически всех потребностей. Здоровьем определяется возможность приобщения к труду и использование его как источник материального благосостояния. Сущность здоровья как социально-экономической категории проявляется и в том, что любая потеря здоровья приводит к неизбежным расходам на его восстановление и экономическим потерям, обусловленным снижением возможностей осуществления общественно полезной деятельности.

Исключительно высоко гуманистическое значение здоровья. Масштабы заботы государства о здоровье своих граждан, реальные усилия и достижения в этой области можно рассматривать как меру социально-этической зрелости общества, уровня его гуманизма, совершенства всей государственной системы.

Улучшение здоровья населения не может быть достигнуто только с помощью преобразований (даже самых радикальных) в системе медицинского обслуживания населения. Добиться заметного повышения уровня общественного здоровья нельзя без кардинального изменения взглядов правящей элиты на эту проблему при сохранении легкомысленного отношения большинства людей к своему здоровью и здоровью окружающих, без решения проблем обеспечения населения жильем по нормам цивилизованного общества, доступной медицинской помощи хорошего качества, сбалансированного и полноценного питания, нормального бытового обслуживания, достаточного количества детских дошкольных и школьных учреждений, создания безопасных и комфортных условий труда, удобного транспортного обслуживания и многого другого.

Условия, обстоятельства, конкретные причины, более других ответственные за качество общественного здоровья, за возникновение и развитие болезней, получили название «факторов риска». «Проекция» факторов риска на причины преждевременной смертности людей, разработанная экспертами ВОЗ, подтверждает наличие достаточно четких корреляций между долей участия того или иного фактора риска и изменением уровня общественного здоровья. Наука, техника, архитектура, транспортные средства, санитарная инфраструктура способствовали созданию «брони цивилизации», которая должна защитить человека от негативных воздействий окружающей среды. Но и в наши дни на общественное здоровье влияют как биологические свойства каждого отдельного человека, различные компоненты среды обитания, так и их совокупность (рис. 14.1).

Состояние общественного здоровья можно рассматривать как индикатор качества жизни, учитывающий совокупность условий, обеспечивающих (или не обеспечивающих) комплекс условий жизнедеятельности населения и его здоровья, т.е. соответствие среды жизни человека его потребностям.

Ведущая роль в воздействии на уровень здоровья населения принадлежит *социально-экономическим факторам*, которые включают: 1) жилищно-бытовые условия, в том числе размер и качество

- 1 — здравоохранение;
- 2 — биологические свойства организма;
- 3 — загрязнение и деградация окружающей среды;
- 4 — социально-экономические условия и образ жизни

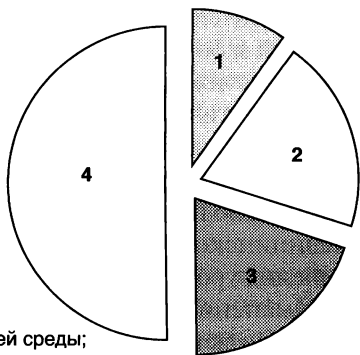


Рис. 14.1. Роль внешних и внутренних факторов в формировании общественного здоровья.  
Модель экспертов ВОЗ

жилья, наличие централизованного теплоснабжения, водоснабжения и канализации; 2) величину доходов населения; 3) доступность качественного медицинского обслуживания; 4) развитие социальной помощи нуждающимся группам населения; 5) количество и сбалансированность пищевых рационов; 6) вредные привычки — алкоголизм, курение, наркомания; 7) проблемы семьи и нравственности — разводы, аборт, суициды, преступность, в том числе убийства; 8) доступность и качество образования; 9) наличие или отсутствие достойной работы; 10) специфику образа жизни в регионах с различными природными, социальными, этническими, религиозными особенностями; 11) миграционную подвижность (например, переезд из сельской местности в город); 12) напряженность информационного поля в среде обитания — воздействие «информационного шума» на психику людей; 13) качество рекреационных ресурсов; 14) благоустройство территории. Среди техногенных факторов риска — вредные выбросы промышленности и автотранспорта в атмосферный воздух, загрязненные технические стоки в поверхностные и подземные воды, бытовые и производственные свалки, ядовитый дым и ядовитые стоки которых также поступают в среду обитания человека. Здоровье людей, труд которых протекает на открытом воздухе (сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство, геологоразведка и др.), зависит от факторов риска, связанных с природными условиями места жительства и видом деятельности.

В числе *отрицательных последствий воздействия внешних* (социально-экономических, техногенных и природных) *факторов на*

*исследование* следует назвать: 1) повышенную заболеваемость всего населения, ухудшение здоровья детей и подростков, сокращение продолжительности жизни людей, увеличение числа острых и хронических заболеваний у трудоспособного населения; 2) снижение работоспособности и социальной активности у условно здоровых людей, живущих в условиях социально-экономического, психологического, природного дискомфорта; 3) появление генетических нарушений, приводящих к возникновению наследственных болезней, угрожающих не только ныне живущему, но и будущим поколениям, на территориях, интенсивно загрязненных техногенными выбросами; 4) возникновение онкологических заболеваний под воздействием канцерогенных факторов природного и антропогенного происхождения; 5) снижение производительности труда.

Понятие «общественное здоровье» непосредственно не несет в себе количественной меры, позволяющей судить о качестве здоровья. Поэтому возникает необходимость ввести представление об уровнях здоровья человеческих общностей. Уровень здоровья представляет собой универсальный признак населения, рассматриваемого в процессе общественного воспроизводства, находящегося в определенном взаимодействии с окружающей средой, обладающего динамическими тенденциями, структурой, спецификой размещения и территориальной организацией. Уровень здоровья людей формируется в процессе взаимодействия внешних и внутренних (медико-биологических) факторов. В результате каждая человеческая общность реагирует изменениями общественного здоровья, которые фиксируются в форме статистических (демографических, медицинских, антропометрических, генетических и др.) показателей, которые позволяют судить о жизнеспособности изучаемой общности и ее работоспособности, физическом развитии, заболеваемости, средней продолжительности жизни членов общности, способности их к воспроизводству здорового потомства. Измерение и классификация (калибровка) этих показателей дают возможность сравнивать между собой различные территориальные или социальные общности по уровню здоровья, проводить их ранжирование и таким путем выявлять группы населения или территории, которым в наибольшей степени необходима помощь в повышении уровня здоровья населения и которые, следовательно, нуждаются в инвестициях в социально-бытовую сферу и здравоохранение.

**Уровень здоровья** — показатель степени адаптированности конкретной общности людей к определенным условиям жизни. Он

отражает, насколько данные условия пригодны для нормальной жизнедеятельности общности людей, обитающих здесь.

Качество общественного здоровья можно оценивать, используя десятки показателей, но наиболее важными и достоверными служат: ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ); стандартизованные коэффициенты смертности (от всех причин и отдельно по причинам); младенческая смертность; общая заболеваемость и заболеваемость некоторыми социальными болезнями (туберкулез, венерические болезни, алкоголизм, ВИЧ-инфицированность и др.).

## 14.2. КАЧЕСТВО ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Связь качества здоровья от экономической ситуации и положение России среди развитых и развивающихся стран демонстрирует табл. 14.1, в которой показана зависимость важных характеристик общественного здоровья (ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) и младенческой смертности) в связи с величиной ВВП на душу населения (с учетом паритета покупательной способности). Сравнение России с типичными представителями двух групп стран — экономически развитых и стран с отсталой экономикой —

Таблица 14.1

**ОПЖ мужчин и женщин, младенческая смертность и ВВП на одного жителя в долларах США с учетом паритета покупательной способности в 2003 г.**

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни (в годах)		Младенческая смертность на 1000 рождений	ВВП на одного жителя в год (долл. США) с учетом ППС
	Мужчины	Женщины		
Россия	59	72	15	6880
Япония	78	85	3	25 550
Швеция	78	82	4	23 800
Швейцария	77	83	5	30 970
Франция	76	83	4	24 080
США	74	80	7	34 280
Уганда	43	46	88	1460
Зимбабве	43	40	65	2220
Замбия	41	40	95	750
Эфиопия	41	43	107	800
Мозамбик	33	34	201	1050

показывает, как сильно наша страна отстает по показателям здоровья от передовых государств.

Низкое качество здоровья россиян имеет глубокие корни в прошлом, а также обусловлено неблагоприятной социально-экономической ситуацией в настоящем. Отставание по уровню здоровья от развитых стран будет сохраняться на протяжении длительного периода даже при улучшении условий жизни россиян. Дело в том, что нельзя быстро устранить хронические заболевания, возникшие в советский период, и восстановить здоровье детей, родившихся с нарушениями здоровья.

В России с ее огромными природными, хозяйственно-бытовыми и социальными контрастами качество здоровья характеризуется очень высокой региональной специфичностью. Проведенное сравнение субъектов Федерации с 200 странами мира показало, что некоторые регионы-аутсайдеры РФ по величине ОПЖ приближаются к отсталым странам Африки (так, ОПЖ мужчин Республики Тыва — 50 лет, а женщин — 62 года), в то время как в регионах-лидерах (Москва: мужчины — 67,2 и женщины — 76,5 года) продолжительность жизни сравнима со странами Балтии, Болгарии, Венгрии.

Динамика ОПЖ во времени и пространстве представляет собой надежный индикатор специфических особенностей развития социально-экономических процессов в стране. Начиная с 1960-х гг. продолжительность жизни населения России мало менялась на протяжении 20 лет, но после 1985 г. произошли существенные сдвиги величины этого показателя. Наиболее высокий уровень ОПЖ пришелся на 1986–1987 гг. — период антиалкогольной кампании. Продолжительность жизни мужчин в это время равнялась 64,9, а женщин — 74,5 года.

В 1992 г. в результате перемен в экономической и политической жизни, которые испытало население страны, произошло резкое ухудшение качества общественного здоровья. Отражением этих процессов, которые у социологов получили название социально-психологического стресса, стало сокращение ОПЖ. К 1994 г. по сравнению с 1986 г. продолжительность жизни сократилась у мужчин на 7,3, у женщин — на 4,3 года (рис. 14.2).

Наличие социального стресса подтверждают и показатели здоровья населения за 1992–1994 гг. В это время все показатели уровня общественного здоровья резко ухудшились. Наиболее уязвимые в экономическом и психологическом отношении группы населения не выдерживали возникавших социально-бытовых проблем, в результате чего увеличилось число обострений сердечно-сосудис-

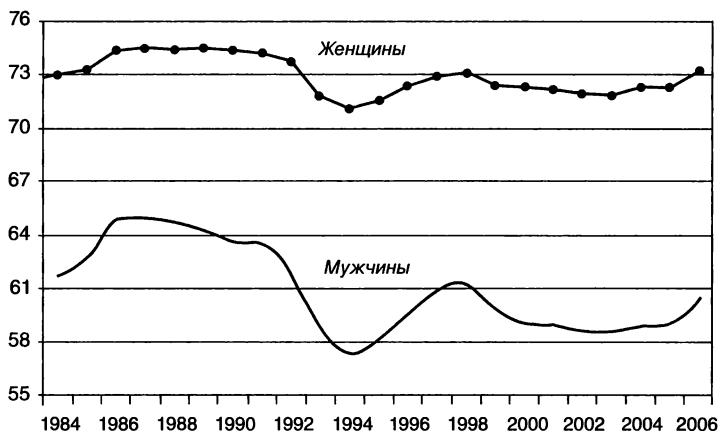


Рис. 14.2. Продолжительности жизни мужчин и женщин в России с 1984 по 2005 г.

тых заболеваний, вырос травматизм, преимущественно в результате алкоголизма и наркомании. Потеря населением денежных сбережений на счетах Сбербанка, инфляция и рост цен приводили к увеличению числа инфарктов, инсультов, суицидов, психических заболеваний.

Величина ОПЖ обусловлена смертностью населения и является ее «зеркальным отражением». Рост смертности в России менялся по годам. Самая низкая смертность мужского населения зафиксирована в 1986–1989 гг., когда антиалкогольный закон «прибавил» мужчинам 2 года жизни. Окончание борьбы с пьянством и алкоголизмом вызвало новое повышение смертности. Начавшиеся реформы привели к тому, что в 1994 г. смертность мужчин по сравнению с 1986 г. увеличилась в 1,5 раза. Далее смертность реагировала на события экономической жизни.

В первой половине 1990-х гг. в России завершалась первая стадия процессов адаптации населения к социально-политическим и экономическим переменам. Социологи подчеркивают, что она характеризовалась появлением групп населения, которые сформировали продуктивные модели социально-экономического поведения, способность действовать с опорой на собственные возможности и ресурсы. Число людей, относительно хорошо адаптировавшихся к переменам, составляет не более 25% населения и практически не расширилось за все годы реформ. Однако значительная часть населения еще не выработала сколько-нибудь устойчивых и успешных моделей поведения в рыночных условиях.

Начальная стадия периода социальной адаптации населения (1995–1996) отмечена неустойчивым, очень слабым улучшением

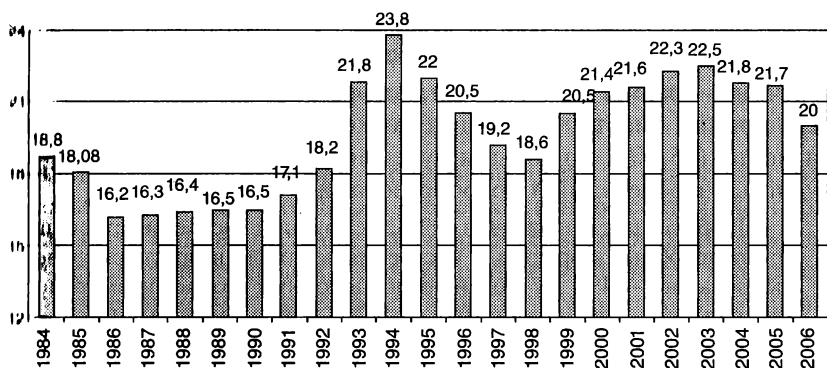


Рис. 14.3. Стандартизованный коэффициент смертности мужчин от всех причин на 1000 человек соответствующего пола

Источник: Демографический ежегодник. М.: Госкомстат. 1900–2007.

некоторых показателей общественного здоровья. Снижение смертности в 1995 г. по сравнению с предыдущим годом было обусловлено уменьшением смертности от болезней системы кровообращения, в том числе от инфаркта миокарда, и от внешних причин, где сократились все основные причины смерти (отравления алкоголем, транспортный травматизм, убийства, самоубийства). Произошло также некоторое снижение смертности от болезней органов дыхания.

Небольшие положительные подвижки, произошедшие в 1995–1997 гг. в снижении смертности от некоторых причин, нельзя было расценивать как начало устойчивого изменения медико-демографической ситуации в лучшую сторону. Уже тогда было совершенно очевидно, что очередной политический или экономический кризис может резко ухудшить медико-демографическую ситуацию<sup>1</sup>.

Экономический кризис 1998 г. подтвердил это предположение. Он привел к ухудшению социально-экономической ситуации в стране, результатом чего стал новый подъем смертности. Начиная с 1999 и вплоть до 2003 г. в большинстве регионов страны показатели общественного здоровья ухудшались. Вновь выросла смертность от болезней системы кровообращения и заболеваний, вызванных внешними причинами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Прохоров Б.Б. Прогноз качества здоровья населения России // Проблемы прогнозирования. 1995. № 5.

<sup>2</sup> См.: Общественное здоровье и экономика /Отв. ред. Б.Б. Прохоров. М.: МАКС Пресс, 2007. С. 292.



Причины смерти различных возрастных групп мужчин и женщин различаются<sup>1</sup>. В группе 20–39 лет главная причина смерти у мужчин — травмы и отравления, которые составляют от 61 до 69% всех причин смерти. У женщин также доминируют травмы и отравления (45,8%), но больший удельный вес имеют сердечно-сосудистые заболевания и новообразования.

Наиболее пострадавшей в 1990-е гг. группой населения стали люди трудоспособных возрастов. У населения пожилого возраста смертность выросла на 2–14%, а у людей трудоспособных возрастов смертность увеличилась в сравнении с 1989 г. в 1,7–1,9 раза с максимумом у мужчин в интервале 20–29 лет, у женщин — в 25–34 года<sup>2</sup>.

Спустя 10 лет, в 2004 г., общие тенденции сохранились и даже стали более выраженными. В детских и подростковых возрастах, а также в возрасте 80–84 года смертность стала ниже, чем в 1990 г. Основное превышение смертности пришлось на 4 возрастные группы в диапазоне 25–44 года, в которых рост смертности составил 1,81–1,87 раза. Иными словами, в течение всего периода реформ от смертности более всего страдали люди трудоспособного возраста.

Смертность людей молодого трудоспособного возраста, помимо чисто гуманитарного аспекта, имеет и важную экономическую составляющую, связанную с потерей средств, вложенных в «человеческий капитал» — на здравоохранение, обучение, в социально-бытовую инфраструктуру и т.д.

Поскольку смертность уносит жизни преимущественно молодого трудоспособного населения, производственная сфера теряет заметную часть трудящихся. Низкая продолжительность жизни населения накладывает негативный отпечаток на имидж страны, что отражается на отношении к России других государств, в том числе потенциальных инвесторов.

Плохое качество общественного здоровья влияет на эмоциональный климат внутри страны, вызывает чувство неудовлетворенности, наплевательское отношение к жизни, усиливает алкоголизацию и наркотизацию населения, а это, в свою очередь, приводит к маргинализации больших групп населения, антисоциальным

---

<sup>1</sup> См.: Семенова В.Г. Обратный эпидемиологический переход в России. М.: Центр социального прогнозирования, 2005.

<sup>2</sup> Здоровье населения России в социальном контексте 90-х годов: проблемы и перспективы / Под ред. В.И. Стародубова, Ю.Д. Михайловой, А.Е. Ивановой. М.: Медицина, 2003.

поступкам, распаду семей. Все эти явления тесно связаны между собой и образуют порочный замкнутый круг.

## **ВЫВОДЫ**

1. Общественное здоровье — основной признак, основное свойство человеческой общности, ее естественное состояние, отражающее индивидуальные приспособительные реакции каждого члена общности людей и способность всей общности в конкретных условиях наиболее эффективно осуществлять свои социальные и биологические функции.
2. Уровень общественного здоровья служит наиболее ярким и всеобъемлющим показателем условий жизни и одновременно зависит от них. Сущность здоровья как социально-экономической категории проявляется и в том, что любая потеря здоровья приводит к неизбежным расходам на его восстановление и экономическим потерям, обусловленными снижением возможностей осуществления общественно полезной деятельности.
3. Россия по качеству общественного здоровья очень сильно отстает от передовых стран мира и даже от посткоммунистических стран Восточной Европы. Низкое качество здоровья россиян имеет глубокие корни в прошлом, а также обусловлено неблагоприятной социально-экономической ситуацией в настоящем.

## **ТЕРМИНЫ**

Общественное (популяционное) здоровье

Индивидуальное здоровье

Уровень здоровья

Самосохранительное поведение

Ожидаемая продолжительность жизни

Фактор риска

Индикатор качества жизни

Стандартизованная смертность

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Как общественное здоровье влияет на развитие экономики?
2. Какие факторы риска оказывают наиболее сильное воздействие на здоровье населения?

3. Кто должен отвечать за здоровье общества (каждый гражданин, общественные организации, Министерство здравоохранения, руководители государства)?
4. К уровню здоровья каких стран (развитых или развивающихся) можно отнести уровень общественного здоровья россиян?
5. С помощью каких показателей можно судить о качестве общественного здоровья?

## **ГЛАВА 15. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ**

---

Под **социальной защитой** понимается система общественных отношений по обеспечению социально-экономических прав и гарантий каждому гражданину. Это важнейшая функция государства и общества по отношению к населению в любое историческое время — в условиях нормального развития экономики или в кризисный период. В последнем случае значение социально-экономической функции, естественно, резко возрастает.

Иногда понятие «социальная защита» ограничивают исключительно социальным вспомоществованием государства уязвимым категориям граждан. Более широкое толкование этого понятия включает защиту всех граждан от негативного влияния постоянно действующих и периодически возникающих негативных факторов, в том числе обусловленных рисками рыночной экономики, которые приводят к утрате или недостаточности дохода, а следовательно, к снижению личного и семейного потребления.

В подобном контексте рассматриваемое понятие неизбежно связано с политикой обеспечения прав и гарантий в области уровня и качества жизни: на минимально достаточные средства для жизни; на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, потери кормильца; на защиту от безработицы, охрану здоровья, образование, жилище и т.п. Такое толкование наиболее полно соответствует ст. 25 Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики», провозгласившей норму о том, что человек имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

Социальная защита с экономических и правовых позиций обуславливается системой отношений собственности и права. В рыночной экономике эти отношения выступают как отношения между собственниками средств производства и наемными работниками.

Таким образом, категория «социальная защита» тесно связана с категориями «уровень жизни» и «доходы» и включает в себя по рекомендации Организации Объединенных Наций несколько элементов. Среди них здоровье, в том числе демографические условия существования человека, пища, одежда, условия труда и занятости, организация труда (режимы труда и отдыха), образование, жилище,

включая его благоустройство, социальное обеспечение, человеческие свободы.

## 15.1. НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Сложившиеся в современной России *направления и формы социальной защиты населения* образуют следующий комплекс.

1. *Социальные гарантии по доходам и их индексация.* Главная среди таких гарантий — прожиточный минимум. Законом о прожиточном минимуме 1997 г. предусмотрено, что минимум зарплаты и пенсий будет постепенно выведен на обусловленный нормативный уровень. На основании Закона «Об индексации доходов и сбережений населения» сохранение реального содержания основных доходов населения (заработной платы, пенсий, пособий, стипендий) в связи с ростом цен должно проводиться или путем прямых пересчетов, или каким-либо иным путем изменения минимальных размеров заработной платы. Тем категориям, которые не имеют нужного на проживание дохода, устанавливается право на адресную государственную социальную помощь.

2. *Регулирование социальной сферы с помощью государственных минимальных стандартов и нормативов.* Это прежде всего минимальные расходы бюджета на образование и здравоохранение, жилье, социальное обслуживание нетрудоспособных и т.п. Эти нормативы действуют в бюджетном планировании и регулировании на фактически сложившемся уровне, который не соответствует даже минимальным потребностям указанных сфер. Расходы на социальные цели находятся в совместном ведении центра и регионов, для поддержки которых существует система специальных финансовых вливаний и компенсаций из федерального бюджета. Очевидно, должен быть принят специальный закон о государственных минимальных социальных стандартах.

3. *Предоставление льгот (скидок и субсидий).* Льготой называется особое по сравнению с общим действующим порядком преимущество, распространяемое на отдельную группу населения. Примеры льгот: бесплатные или со скидкой лекарства для инвалидов, участников Великой Отечественной войны; бесплатный или льготный проезд пенсионеров на транспорте; скидка на квартплату для ветеранов труда.

Главная проблема, связанная с предоставлением льгот, — их финансовая необеспеченность, поэтому просматривается тенденция перевода льгот в форму адресных денежных субсидий гражданам.

Один из новых видов таких субсидий — жилищная субсидия, призванная снизить бремя растущей квартирной платы для малообеспеченных граждан в городах.

4. *Обязательное социальное страхование.* Обязательное страхование распространяется на работающих членов общества; его основная задача — поддержание уровня жизни и заработка в случае утраты трудоспособности по основаниям, предусмотренным законом (старость, болезнь, травма, материнство, утрата кормильца, безработица). Средства, предусмотренные сегодня на обязательное социальное страхование, примерно равны социальным расходам консолидированного государственного бюджета.

В системе социального страхования наметился ряд новых аспектов — введение критерия малообеспеченности при предоставлении выплат и услуг по страхованию; увеличение участия самих застрахованных в формировании источников (фондов) страхования; переход либо к накопительным элементам (в пенсионном обеспечении), либо к бюджетному финансированию (при предоставлении пособий по безработице); объединительные тенденции по разделам (единое медико-социальное страхование) и пр.

5. *Социальное обеспечение и социальная помощь.* Социальное обеспечение направлено на содержание нетрудоспособных членов общества (престарелых, инвалидов, потерявших кормильца, детей) и осуществляется из двух источников: бюджета и фондов социального страхования. За счет бюджета обеспечиваются нетрудоспособные, престарелые, не имеющие трудового стажа, дети, инвалиды с детства, а также отдельные профессионально-статусные категории (военнослужащие, государственные служащие, чернобыльцы). За счет страховых средств выплачиваются прежде всего трудовые пенсии. В систему социального обеспечения за счет бюджета входит и социальное обслуживание пожилых, инвалидов, детей (дома престарелых и инвалидов, различные центры временного пребывания, реабилитации, медицинские услуги, протезирование, бесплатные лекарства).

В отличие от социального обеспечения социальная помощь носит сугубо конкретный, временный характер, предполагает заявительный характер и проверку нуждаемости (доход ниже прожиточного минимума). Во многих развитых странах социальная помощь оказывается также в кризисных ситуациях, нарушающих жизнедеятельность гражданина (безнадзорность, недееспособность, отсутствие постоянного места жительства, потребность в постороннем уходе, алкоголизм и наркомания и т.п.).

6. *Социальное партнерство между работодателями и работниками.* Комплекс коллективных договоров всех уровней (генеральные, отраслевые, территориальные, на конкретных предприятиях) усиливает систему социальной защиты работников и членов их семей сверх предусмотренных на государственном уровне социальных гарантий. Значение социального партнерства в адаптации населения к рыночным условиям возрастает и будет возрастать по мере становления социальной ответственности бизнеса, осознания работниками своих экономических интересов, развития социального партнерства.

7. *Нормы прямого действия социально-трудового законодательства.* Эти нормы в основном связаны с защитой трудовых прав: приема, увольнения, режима рабочего времени, заработной платы и т.д. Наиболее существенный законодательный источник в этой области — Трудовой кодекс РФ. Примерами норм прямого действия являются его требования об оплате сверхурочных работ, праздничных и выходных дней в строго фиксированных размерах.

Для конкретных потребителей меры социальной защиты реализуются в трех формах:

- денежные наличные и безналичные выплаты (социальные трансферты — пенсии, пособия, стипендии, денежные субсидии, дотации и льготы разного рода);
- натуральные поступления (бесплатные столовые, раздача промтоваров, временное жилье, протезы и др.);
- бесплатные и льготные услуги (прежде всего образование, здравоохранение, социальное обслуживание).

В перспективе экономический рост может «перевести стрелки социальной защиты» с минимальных норм на более высокие стандарты, с прямой помощи — на косвенные методы содействия самозащите, в области материального благосостояния — на более широкие принципы социальной безопасности и свобод личности. Однако эта функция общественного сектора остается в любых координатах цивилизованного общественного устройства.

## 15.2. СОЦИАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ

Под **социальными трансфертами** понимают передачу гражданам ресурсов в денежной или натуральной форме преимущественно на безвозмездной основе. К ним относятся пенсии, пособия, стипендии, дотации, а также бесплатные услуги, составля-

лющие часть совокупных доходов семей. В натуральной форме они складываются из товаров и услуг, предоставляемых конкретным семьям (домашним хозяйствам).

Определяя цели и задачи, решаемые посредством системы социальных трансфертов, можно выделить:

- обеспечение населения социально значимыми вспомоществованиями и услугами;
- сокращение разрыва в уровне материального обеспечения работающих и неработающих членов общества, по объективным причинам не вовлеченных в трудовой процесс;
- смягчение негативных внешних факторов периода адаптации человека к рыночным условиям (рост безработицы, бедности, а в ряде случаев и нищеты);
- обеспечение необходимого качества и структуры воспроизводства трудовых ресурсов.

Социальные трансферты принято осуществлять в следующих видах и формах: социальная помощь (вспомоществование); государственные социальные гарантии, в том числе социальные льготы отдельным категориям населения; социальное страхования (государственное, обязательное и добровольное, корпоративное).

*Социальная помощь* — предоставление государством и некоммерческими организациями благ и услуг уязвимым категориям населения на основе проверки нуждаемости. Механизм ее осуществления сводится, по существу, к перераспределению доходов бюджета, полученных от всех налогоплательщиков, определенным слоям населения и реализует концепцию гарантированного минимального (базового) дохода. Система социального вспомоществования включает также разнообразные формы добровольно-общественной благотворительности социально незащищенным группам за счет средств профессиональных союзов, общественных и других организаций.

*Система социальных гарантий* предполагает предоставление социально значимых услуг всем гражданам без учета их трудового вклада и степени нуждаемости. Набор и уровень этих гарантий изменяются в зависимости от конкретно-исторических условий национальной экономики. Эта форма базируется на принципах общего налогообложения и бюджетного финансирования расходов на социальные цели.

Трансферты, осуществляемые через *систему социального страхования*, призваны защищать население в случае наступления различных социальных рисков: болезни, производственной травмы,



профессионального заболевания, несчастного случая, рождения ребенка, потери работы, старости, потери кормильца.

Наиболее распространенными формами социальных трансфертов являются пособия, пенсии, стипендии. В последние годы складывается устойчивая тенденция их роста.

*Пособия* — регулярные или разовые денежные выплаты, предоставляемые гражданам в случаях частичной или полной нетрудоспособности, поддержки семей с детьми, а также в случае смерти родственников. В законодательстве РФ предусмотрены пособия по временной нетрудоспособности, семейные и детские пособия, пособия по безработице и др.

На уровень жизни и формирование доходов семей существенное влияние оказывают социальные выплаты в связи с рождением (усыновлением) и воспитанием детей; пособия по беременности и родам; единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременные пособия при рождении ребенка и начисление «материнского капитала»; ежемесячные пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им полутора лет; ежемесячные пособия на ребенка; компенсационные выплаты гражданам, имеющим детей в возрасте до 3 лет.

Кроме названных пособий и выплат в число мер по государственной поддержке и социальной защите материнства и детства включаются льготы, предоставляемые детям дошкольного возраста (например, погашение расходов на содержание ребенка в детском саду), государственные гарантии для обучающихся в общеобразовательных учебных заведениях и учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования; дополнительные льготы для одиноких родителей, дополнительные льготы для многодетных семей, налоговые льготы.

Меры по социальной защите лиц, потерявших работу, призванные обеспечивать минимально необходимые условия к существованию, аккумулированы прежде всего в выплате пособий по безработице. Пособие по безработице — денежная помощь, предоставляемая безработным при наличии трудового стажа, уплате соответствующих взносов, регулярной регистрации на бирже труда в течение определенного срока. При наличии у безработного нетрудоспособных иждивенцев размер пособия увеличивается на 10% на каждого иждивенца, но не более заработка по прежнему месту работы.

В случае расторжения трудового договора по инициативе работодателя законодательство гарантирует, кроме того, выплату стипендии в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, возможность участвовать в общественных работах и компенсацию затрат в связи с добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости.

*Стипендии* — регулярные денежные выплаты студентам высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведений, обучающимся с отрывом от производства. Хотя размеры этих выплат относительно невелики, они выполняют свою роль в формировании семейного дохода граждан.

Помимо прямых выплат в денежной форме, к социальным трансфертам могут быть отнесены и иные расходы государства. Например, субсидирование предприятий и организаций, производящих продукцию и оказывающих услуги населению (субсидии жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту). Нередко формы предоставления социальной помощи дополняют друг друга или применяются одновременно. Например, социальные льготы и компенсации инвалидам могут состоять из различных по характеру выплат. Помимо выплаты пенсий, государство производит расходы на содержание домов инвалидов, на закупку протезов, медикаментов и специального транспорта, а также на частичную оплату услуг, предоставляемых частными домами инвалидов и престарелых. Законодательством предусмотрено также предоставление субсидий и налоговых льгот предприятиям, использующим труд инвалидов и производящим специфические товары, в которых нуждаются инвалиды.

Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г., вступивший в действие с 1 января 2005 г., заменил льготы денежными компенсациями. Важный момент новых подходов к предоставлению льгот и компенсаций состоит в разграничении полномочий и ответственности между центром и субъектами РФ, а также усилении финансового обеспечения предоставляемых компенсаций денежными средствами, предусмотренными на эти цели федеральным и региональными бюджетами. Денежные компенсационные выплаты гражданам, пользовавшимся до 2005 г. льготами, устанавливаются в дифференцированном размере в зависимости от того, к какой категории относится получатель. Кроме того, для значительной части льготников предусмотрено предоставление «социального пакета» — набора услуг, в который входят: проезд в пригородных

электропоездах со скидкой; получение бесплатных лекарств в аптеках; санаторно-курортное лечение (по медицинским показаниям) — одна путевка раз в три года и проезд к месту отдыха и обратно. Стоимость «соцпакета» — 450 руб. в месяц. С января 2006 г. льготникам предоставлено право отказаться от «соцпакета» или какой-то его части, в этом случае взамен будут предоставляться соответствующие денежные выплаты.

Принятым Законом установлено, что суммы ежемесячных денежных выплат с 1 января 2006 г. подлежат индексации в зависимости от изменения стоимости набора предоставляемых услуг той или иной категории льготников. С 1 января 2007 г. размер социального пакета установлен в 513 руб. в месяц. Все остальные натуральные льготы отменены и заменены денежными выплатами, размеры которых зависят от категории льготников.

К числу федеральных льготников отнесены: герои войны и труда; инвалиды войны и участники войны; ветераны боевых действий; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», и некоторые другие категории. К числу региональных льготников отнесены: ветераны труда; труженики тыла в годы Великой Отечественной войны; лица, пострадавшие от политических репрессий. Общее число льготников, интересы которых затронул Закон № 122-ФЗ, — более 30 млн человек, причем ветеранов труда, которые сегодня пользуются льготами в России, около 10 млн человек — это каждый третий льготник в стране.

Новые меры социальной поддержки россиян практически в массовом порядке лишают льготников бесплатно предоставлявшихся услуг; следовательно, в определенной степени негативно влияют на социально-экономическое положение граждан, которым законодательством до 1 января 2005 г. были предоставлены натуральные льготы.

Период, прошедший с момента введения в действие положений Федерального закона № 122, показал, что нововведения далеко не всегда и не везде были адекватно восприняты населением и адаптация к ним проходит с определенными трудностями. Замена льгот денежными компенсациями потребует большой работы по созданию нового механизма их предоставления. Это процесс сложный, может носить длительный характер и не сразу вызовет доверие населения. Ностальгия по льготам может сохраняться длительное время.

### 15.3. СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ И ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

**Социальное страхование** — форма социальной защиты населения от различных рисков, связанных с потерей работы, здоровья, жизни, трудоспособности и доходов. Особенностью страхования является его финансирование из специальных внебюджетных фондов: пенсионного, медицинского и социального страхования.

Социальное страхование направлено на решение двух основных групп задач: обеспечение восстановления и сохранения трудоспособности работников, включая проведение профилактических и реабилитационных мероприятий по охране труда и обеспечению безопасности его условий; реализацию мер, гарантирующих материальное обеспечение лиц, утративших трудоспособность или не имевших ее.

*Специфика регулирования системы социального страхования исходит из необходимости сочетания рыночных механизмов саморегулирования этой сферы с развитой системой государственного воздействия на нее. В результате в странах с развитыми государственными системами социального страхования последние имеют следующие признаки:*

- основные виды социального страхования носят обязательный характер и организованы по однородным группам социальных рисков (болезнь; старость, инвалидность и смерть кормильца; безработица; производственная травма и профессиональное заболевание);
- социальное страхование финансируется за счет страховых взносов работодателей и наемных работников с дополнительным участием государства;
- страховые взносы аккумулируются в специальных внебюджетных фондах, которые выплачивают пособия и пенсии, оплачивают социальные услуги;
- средства от поступлений, превышающие расходы на выплату пенсий и пособий, оплату социальных услуг, инвестируются в экономику с целью получения дополнительных доходов;
- право на социальные выплаты зависит от уплаты страховых взносов, страхового стажа; минимальные пенсии и пособия связаны с прожиточным минимумом;
- размер страховых взносов зависит от заработка или дохода застрахованного, ограниченного определенным потолком;

- несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания финансируются обычно за счет взносов работодателей;
- в дополнение к обязательному социальному страхованию существуют различные формы добровольного социального страхования.

В качестве современных форм социального страхования могут быть названы: обязательное, добровольное и корпоративное.

*Обязательное* социальное страхование — разновидность социальных гарантий, установленных действующим законодательством, в связи с утратой доходов (заработной платы) из-за потери трудоспособности (болезни, несчастного случая, старости), жизни или места работы. Финансовые источники их предоставления — страховые взносы работодателей и работников, а также средства государственного бюджета. Правовая природа этого вида страхования — замещение утраченной заработной платы и других трудовых доходов. В его основе лежит солидарность страхователей и застрахованных.

*Добровольное* страхование строится на принципах коллективной солидарности и самопомощи при отсутствии страховой поддержки государства (бюджетов всех уровней). Оно может быть личным и коллективным и предполагает защиту от несчастных случаев, медицинское и пенсионное обеспечение. Финансовые источники этого вида страхования — взносы (добровольные) работников и работодателей. Определяющая характеристика — наличие страхового договора. Отличительными чертами добровольного страхования являются демократизм управления страховыми фондами, наиболее полная реализация самоуправления, социальное партнерство работодателей и наемных работников, а также зависимость страховых выплат и программ от уровня доходов страхователей.

Фонды добровольного социального страхования принято рассматривать как дополнение к обязательному страхованию, а не как альтернативу ему. Взаимное дополнение этих фондов позволяет недостатки одного вида страхования компенсировать достоинствами другого.

*Корпоративные* системы страхования — системы социальной защиты работников, организуемые работодателями за счет доходов, направленных на удовлетворение социальных потребностей работников (медицинскую и оздоровительную помощь, оплату жилищных, транспортных, учебных услуг, услуг в области культуры, фирменные пенсионные выплаты и т.п.).

Основным среди названных видов страхования по объему финансовых средств, массовости охвата и разнообразию услуг является обязательное социальное страхование (прежде всего пенсионное и медицинское, от несчастных случаев на производстве, в связи с безработицей и другими социальными рисками). В развитых странах эти виды социального страхования поглощают, как правило, 60–70% всех затрат на цели социальной защиты и составляют примерно 15–20% ВВП. В России в начале 2000-х гг. на долю всех внебюджетных социальных фондов приходилось около 45% затрат на цели социальной защиты и чуть больше 7% ВВП.

Мировой опыт подтверждает, что система социального страхования — один из основных институтов социальной защиты в условиях рыночной экономики. Весьма важным в этой связи является правовое признание затрат по социальному страхованию работников общественно необходимыми для воспроизводства рабочей силы и включение их в себестоимость продукции (т.е. признание налогового характера данных затрат).

Исходя из того что ст. 7 Конституции РФ определила, что Россия — социальное государство, уже в ближайшей перспективе предстоит законодательно закрепить решение ряда принципиальных вопросов, обеспечивающих правовое поле становления социального страхования. Среди этих вопросов: какие из социальных гарантий обеспечиваются за счет бюджета Федерации и бюджетов ее субъектов, а какие — за счет средств обязательного социального страхования; в каких размерах необходимо повысить заработную плату и другие трудовые доходы и понизить налоги с физических лиц, чтобы передать часть страховой нагрузки на работников и снизить ее, соответственно, для работодателей; какие меры следует предпринять в направлении повышения управления системой социального страхования полномочными представителями работников и работодателей.

В ближайшей перспективе в целях совершенствования системы обязательного социального страхования предстоит сформировать организационные и экономические механизмы, обеспечивающие реализацию важнейших принципов социального страхования: укрепление солидарной ответственности страхователей и застрахованных за обеспечение социальных гарантий и реальной защиты застрахованных; повышение личной ответственности работников за формирование своего статуса как застрахованных; реализация в должной мере ответственности государства за состояние и соблюдение социальных гарантийных прав работающих по найму от со-

циальных (в том числе профессиональных) рисков; разграничение полномочий основных социальных субъектов (работодателей, работников и государства) по организации и управлению системой и отдельными видами страхования исходя из четкого определения ролевых функций страхователей, застрахованных, организующих и контролирующих органов.

Особенно важно реализовать систему мер по совершенствованию методов и принципов социального страхования применительно к пенсионному обеспечению престарелых граждан, пенсионному обеспечению и социальной поддержке инвалидов, социальной защите лиц, потерявших работу.

Безусловную важность имеет четкое определение экономической природы пенсий и их места в поддержании и формировании семейных доходов.

**Пенсия** — гарантированная законом денежная выплата для обеспечения граждан в старости, в случае полной и частичной нетрудоспособности, потери кормильца, а также в связи с достижением установленного стажа работы в определенных сферах трудовой деятельности.

Трудовая пенсия формируется из трех частей — базовой (которую обеспечивает государство на равных для всех пенсионеров условиях), страховой (она формируется за счет отчисления взносов с заработной платы, а потому напрямую зависит и от заработка, и от трудового стажа) и накопительной (которая также финансируется путем перечисления страховых взносов из заработка). При этом первые два платежа поступают в «общую копилку» (федеральный бюджет и Пенсионный фонд) и немедленно перераспределяются для выплаты текущих пенсий нынешним 38 млн пенсионеров. А на индивидуальных пенсионных счетах фиксируется, сколько конкретно человек заплатил, чтобы знать, из какой суммы в дальнейшем рассчитывать его пенсию.

Государство последовательно проводит политику повышения пенсий.

В 2009 г. средний размер социальных пенсий будет повышен до прожиточного минимума пенсионера. С учетом инфляции средний размер трудовых пенсий в 2009 г. увеличится на 23,9%.

Будут также дополнительно проиндексированы пенсионные права, приобретенные до 2002 г., на 10% и плюс 1% дополнительной индексации за каждый год стажа, заработанного до 1991 г. Будет введен единый порядок индексации базовой и страховой частей пенсии.

По своей экономической природе и назначению пенсии как элемент системы социального страхования призваны решать задачу замещения потери (полной или частичной) заработка или семейного дохода в связи с названными выше страховыми случаями.

Пенсии могут рассматриваться либо как форма содержания нетрудоспособных обществом и за счет общества, либо как особая форма оплаты за прошлый труд.

Очевидно, более последовательно признание двойственного характера природы пенсии. При таком толковании она должна отражать как необходимость паритетного обеспечения нетрудоспособных граждан в меру утраты трудоспособности, так и величину заработка и продолжительность стажа как основных элементов оценки прошлого трудового вклада человека, выходящего на пенсию.

Минимальный уровень пенсионного обеспечения не зависит от трудового вклада и возраста по мере утери трудоспособности и увеличения потребности в помощи со стороны общества.

В сложившейся в России в 1990-е гг. системе пенсионного обеспечения с прошлым трудовым вкладом связана *пенсия по старости*, размер которой увязывается при ее назначении с заработком, стажем работы и достижением определенного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин). При работе в тяжелых и вредных производственных условиях и суровых природно-климатических условиях труда и проживания возраст, дающий право на получение пенсии по старости, снижается на 5–10 лет. В этих случаях пенсии принято называть льготными или профессиональными.

Исчисление размера пенсии в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральным законом от 21 июня 1997 г. «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», по существу, закрепило два самостоятельных подхода к определению трудовой пенсии по старости. При первом — пенсия рассчитывалась путем умножения среднемесячного заработка работника (за последние 24 месяца перед обращением за пенсией или 60 месяцев подряд за любой период работы) на размер пенсии в процентах, получающийся в зависимости от продолжительности стажа: 55% заработка при достижении минимально-необходимого стажа (25 лет для мужчин, 20 лет для женщин). При этом за каждый год работы сверх минимального стажа исчисленная пенсия увеличивалась на 1%. Второй подход предполагал применение индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП), который отражает трудовой стаж каждого конкретного пенсионера, поскольку рассчитывается исхо-



дя из продолжительности трудового стажа и величины заработной платы работника и среднемесячной заработной платы в стране.

**Пенсии по инвалидности** с полной или частичной потерей трудоспособности принято увязывать по своим размерам с продолжительностью профессионального стажа и мерой утраты трудоспособности. Различают три группы инвалидности: 1-я группа — полная потеря трудоспособности, требующая постоянного ухода; 2-я группа — трудоспособность утрачена, но нет нужды в постоянном уходе; 3-я группа — трудоспособность утрачена частично. Минимальный размер пенсии при 1-й и 2-й группах инвалидности устанавливается на уровне минимального размера пенсии по старости, а при 3-й группе — половины минимальной пенсии. Максимальный размер пенсии инвалидам 1-й и 2-й групп соответствует максимальной пенсии по старости, а 3-й группы инвалидности — минимальной пенсии по старости.

**Пенсия по случаю потери кормильца** устанавливается нетрудоспособным членам семьи умершего, состоявшим на его иждивении. Ее минимальный размер не может быть ниже социальной пенсии, а максимальный устанавливается на уровне минимального размера по старости на каждого иждивенца. В число иждивенцев, которым установлен данный вид пенсии, включаются: родители и вдовы (вдовцы) умершего или погибшего вследствие военных действий кормильца, а также один из родителей или супругов, занятый уходом за детьми, братьями и сестрами, не достигшими 14 лет и не работающими, независимо от того, состояли ли они на иждивении или нет.

**Социальная пенсия** устанавливается инвалидам 1-й и 2-й групп (в том числе инвалидам с детства), а также инвалидам 3-й группы; детям-инвалидам в возрасте до 16 лет; детям в возрасте до 18 лет, потерявшим одного из родителей; гражданам, достигшим 60 и 55 лет (соответственно мужчинам и женщинам) и не имеющим необходимого трудового стажа. Размер выплат этим лицам (в зависимости от категории тех, кому она устанавливается) варьирует в пределах от минимальной пенсии по старости до половины этого размера.

**Пенсия за выслугу лет**, нередко называемая профессиональной, устанавливается в связи с длительной работой в подземных условиях, другой работой с вредными, тяжелыми и опасными условиями труда, а также некоторыми иными видами профессиональной деятельности — управлением воздушным транспортом и воздушным движением, педагогической деятельностью в общеобразовательной школе, творческой работой на сцене театра, арене цирка и др. (по специальным спискам профессий, утверждаемых Прави-

гательством РФ). Размер этой пенсии имеет диапазон от 55 до 75% заработка, минимальный и максимальный размеры пенсионных выплат аналогичны пенсии по старости.

Профессиональные пенсии начисляются и выплачиваются гражданам, продолжающим работу в названных сферах деятельности, даже до достижения возраста, дающего право на пенсию по старости.

В настоящее время в России осуществляются меры, направленные на реформирование пенсионного обеспечения. Суть их сводится к переходу на трехуровневую систему, включающую социальную пенсию, трудовую пенсию и негосударственную пенсию, выплачиваемую через каналы профессионального и личного пенсионного страхования.

Социальная пенсия призвана обеспечивать минимальные государственные гарантии социального обеспечения для всех граждан независимо от наличия трудового стажа.

Трудовая пенсия выплачивается всем наемным работникам, самозанятым, подлежащим обязательному пенсионному страхованию.

Как социальная, так и трудовая пенсия устанавливаются и начисляются за счет средств государства, аккумулируемых в Пенсионном фонде Российской Федерации.

Дальнейшее реформирование пенсионной системы в РФ обусловлено кризисом традиционной распределительной системы, финансируемой за счет текущих взносов работающих, в условиях старения населения страны, роста числа пенсионеров при незначительном росте численности занятых в официальном секторе экономики.

Выход из кризиса связан с переходом к распределительно-накопительной системе пенсионного страхования, который обусловлен принятием в 2001 г. **новой Программы пенсионной реформы в Российской Федерации** и пакета **федеральных законов: «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (№ 166-ФЗ от 15 декабря 2001 г.), «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (№ 173-ФЗ от 17 декабря 2001 г.), «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (№ 167-ФЗ от 15 декабря 2001 г.), «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (№ 111-ФЗ от 24 июля 2002 г.)**, реализующих данную программу с 2002 г.

Реформирование пенсионной системы в РФ исходит из того, что права граждан, приобретенные в рамках государственной пенсионной системы, будут тождественны обязательствам государства.

В этой связи отличительными чертами новой пенсионной системы в процессе ее преобразования являются введение новой формулы расчета трудовой пенсии и формирование ее из трех составляющих: а) базовой — фиксированной части, устанавливаемой в твердой сумме; б) страховой — дифференцированной части, зависящей от результатов труда конкретного человека, отражаемых на его индивидуальном счете в форме расчетного пенсионного капитала, под которым понимается объем приобретенных гражданином пенсионных прав в связи с уплатой страховых платежей в течение всей трудовой деятельности с учетом индексации; в) накопительной — части, выплачиваемой в пределах сумм, отраженных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц. При этом сумма заработка (дохода), учитываемого при определении размера трудовой пенсии, не ограничивается, а при исчислении данного заработка будет приниматься во внимание весь период его трудовой деятельности; пенсионные права нынешних пенсионеров во избежание конфликта поколений конвертируются в расчетный пенсионный капитал, обеспечивающий получение пенсии в установленном размере в течение всего периода ее выплаты; индексация соответствующих частей трудовых пенсий граждан осуществляется с учетом уровня инфляции (базовая и страховая части), показателей роста средней заработной платы в стране (страховая часть) и уровня инвестиционного дохода (накопительная часть).

Новая пенсионная система, создаваемая в РФ, состоит из следующих частей.

**Государственное пенсионное обеспечение** — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет единого социального налога, поступающего в госбюджет, предоставление базовой части трудовых пенсий; за счет ассигнований из федерального бюджета — социальных пенсий нетрудоспособным гражданам, других видов пенсий по государственному пенсионному обеспечению (федеральным государственным служащим, военнослужащим, участникам Великой Отечественной войны, гражданам, пострадавшим от радиационных или техногенных катастроф), финансируемых на нестраховой основе.

**Обязательное пенсионное страхование** — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет обязательных страховых взносов предоставление страховой и накопительной частей трудовых пенсий по старости и инвалидности наемным и самозанятым работникам, страховой части трудовой пенсии и пенсионных накоплений умершего кормильца иждивенцам (вдовам и сиротам), а также

социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти.

**Дополнительное пенсионное страхование и обеспечение** — часть пенсионной системы, обеспечивающая в дополнение к государственному пенсионному обеспечению и обязательному пенсионному страхованию предоставление пенсий за счет накопленных добровольных взносов работодателей и застрахованных лиц.

*Социальные пенсии* назначаются постоянно проживающим на территории Российской Федерации лицам, страховой стаж которых составляет менее 5 лет, по достижении 65 лет — мужчинам и 60 лет — женщинам в размере, равном базовой части трудовой пенсии по старости, и в других установленных законодательством случаях для нетрудоспособных граждан.

Помимо социальных пенсий, в системе государственного пенсионного обеспечения выплачиваются пенсии за выслугу лет, по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца. Наемные и самозанятые работники, охватываемые обязательным пенсионным страхованием, при достижении возраста 60 лет для мужчин и 55 для женщин и наличии не менее 5 лет страхового стажа имеют право на трудовую пенсию, состоящую из трех частей: базовой, страховой и накопительной. *Базовая часть трудовой пенсии по старости* устанавливается в фиксированном размере, не зависящем от продолжительности страхового стажа и величины заработка, с поэтапным приближением этого размера к величине прожиточного минимума пенсионера в РФ. *Страховая часть трудовой пенсии по старости* исчисляется из расчетного пенсионного капитала, который составляют накопленные суммы взносов, отражаемые на индивидуальных счетах застрахованных лиц, и периода выплаты пенсии по следующей формуле:

$$СЧ = ПК / T,$$

где СЧ — размер страховой части пенсии; ПК — расчетный пенсионный капитал;  $T$  — ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости (в месяцах).

Последний показатель установлен Федеральным законом о трудовых пенсиях и составляет 19 лет (228 месяцев). Однако он вводится постепенно, составляя в 2002 г. 12 лет, и увеличивается на 6 месяцев каждый год до 2010 г., затем на 1 год до 2013 г., когда он достигнет 19 лет. *Накопительная часть трудовой пенсии по старости* исчисляется из накопленных сумм взносов и инвестиционного дохода, отражаемых в специальной части индивидуальных лицевых

счетов застрахованных лиц, и ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости.

*Трудовая пенсия по случаю потери кормильца* состоит из двух частей: базовой части, устанавливаемой ее получателям на уровне базовой (или 0,5 базовой) части трудовой пенсии по старости, и страховой части, устанавливаемой в зависимости от суммы расчетного пенсионного капитала умершего кормильца, нормативной продолжительности его страхового стажа и от числа нетрудоспособных членов его семьи. Выплата страховой части пенсии по случаю потери кормильца осуществляется за счет расчетного пенсионного капитала умерших застрахованных лиц. Накопления умершего кормильца, учтенные в специальной части его индивидуального лицевого счета, выплачиваются его родственникам в равных долях или лицам, указанным в заявлении кормильца в Пенсионный фонд РФ.

*Трудовая пенсия по инвалидности* состоит из трех частей: базовой части, устанавливаемой ее получателям в зависимости от базовой части трудовой пенсии по старости и степени ограничения трудоспособности (I, II, III); страховой части, устанавливаемой по формуле расчета страховой части трудовой пенсии по старости с применением поправочного коэффициента к периоду выплаты пенсии, зависящего от нормативной продолжительности страхового стажа инвалидов. При этом расчет страховой части пенсии по инвалидности осуществляется по формуле

$$СЧ = ПК / (T \times K),$$

где СЧ — страховая часть трудовой пенсии по инвалидности; ПК — сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица;  $T$  — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости;  $K$  — поправочный коэффициент, представляющий собой отношение нормативной продолжительности трудового стажа инвалида (в месяцах) к 180 месяцам.

Размер накопительной части трудовой пенсии по инвалидности определяется по аналогии с расчетом данной части трудовой пенсии по старости.

Согласно Программе пенсионной реформы пенсии по инвалидности вследствие несчастного случая на производстве и профессионального заболевания в перспективе должны быть переведены из системы обязательного пенсионного страхования в систему обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Базовая часть трудовой пенсии индексируется с учетом уровня инфляции и поэтапного приближения к величине прожиточного минимума пенсионера. Страховая часть трудовой пенсии увеличивается посредством индексации в зависимости от роста потребительских цен не менее чем на 6% и средней заработной платы в стране. Размер накопительной части пенсии подлежит ежегодной индексации с учетом доходов от инвестирования пенсионных накоплений и изменения периода выплаты пенсии.

Накапливаемые пенсионные права работающих лиц, в том числе работающих пенсионеров, увеличиваются в зависимости от поступивших страховых взносов и соответствующего инвестиционного дохода.

Трудовая пенсия, состоящая из базовой и страховой частей, не должна быть ниже установленного законом минимального размера.

В отношении пенсионеров и лиц, приобретших страховой стаж до введения в действие новой пенсионной системы, производится преобразование их ранее приобретенных прав в расчетный пенсионный капитал.

Тарифы страховых взносов на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии установлены **Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (2001)** с учетом дифференциации их размеров в зависимости от возраста застрахованных лиц и величины их заработка. С введением данного Закона в 2002 г. базовая ставка единого социального налога, направляемого на выплату базовой части трудовой пенсии, составила 14%, а базовый тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование также составил 14% при совокупном заработке работника до 100 тыс. руб. При этом была установлена аналогичная единому социальному налогу четырехступенчатая регрессивная шкала тарифов страховых взносов. Однако для мужчин 1952 г. рождения и женщин 1956 г. рождения и старше взимание взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии не предусматривалось и целиком шло на финансирование страховой ее части. Для средней возрастной категории — мужчины с 1953 по 1966 г. рождения и женщины с 1957 по 1966 г. рождения — базовые тарифы взносов составили 12% на страховую и 2% на накопительную часть трудовой пенсии. Для лиц 1967 г. рождения и моложе в 2002–2003 гг. базовые тарифы взносов составляли 11% на страховую и 3% на накопительную часть трудовой пенсии, в 2004 г. соответственно — 10 и 4%. В 2005–2007 гг.

данное соотношение сохранялось. Суммы пенсионных накоплений отражаются в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в системе персонифицированного учета Пенсионного фонда РФ. Предусматривается ежегодное информирование застрахованного лица о размерах его пенсионных накоплений.

Право на получение накопительной части трудовой пенсии приобретают застрахованные, имеющие средства, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета.

*Обязательное профессиональное пенсионное страхование.* Лицам, занятым на работах с особыми условиями труда и отдельными видами профессиональной деятельности, а также работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, сохраняется право на назначение пенсии ранее общеустановленного пенсионного возраста.

В дальнейшем в отношении указанных лиц будет введено обязательное профессиональное пенсионное страхование, предусматривающее выплату профессиональной пенсии до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Обязательное профессиональное пенсионное страхование должно осуществляться преимущественно на накопительной основе за счет дополнительных страховых взносов, уплачиваемых работодателем.

Для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования за счет части платежей в Пенсионный фонд РФ был создан резерв, который призван обеспечить выполнение обязательств государства перед застрахованными лицами при изменении демографических и макроэкономических условий. Данный резерв формируется при профиците бюджета Пенсионного фонда РФ. В целях осуществления контроля за деятельностью Пенсионного фонда РФ образован наблюдательный совет, который формируется в порядке, определяемом Правительством РФ.

Инвестирование индивидуальных пенсионных накоплений граждан осуществляется в соответствии с **Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (№ 111-ФЗ от 24 июля 2002 г.)**. Закон вводит плюрализм в систему управления и инвестирования пенсионных накоплений граждан в системе обязательного пенсионного страхования в РФ. В частности, начиная с 2003 г. застрахованные граждане вправе передать свои пенсионные нако-

пления, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета, на основе подачи заявления в Пенсионный фонд РФ в доверительное управление одной из *негосударственных управляющих компаний*, отобранной на конкурсной основе, или оставить их в доверительном управлении *государственной управляющей компании* — Внешэкономбанке. Также можно передать свои пенсионные накопления из Пенсионного фонда РФ в один из *негосударственных пенсионных фондов*, удовлетворяющих требованиям, установленным федеральным законом.

В новой системе обязательного пенсионного страхования участвуют также *специализированный депозитарий* — акционерное общество или общество с ограниченной (дополнительной) ответственностью, имеющее соответствующие лицензии и отобранное в результате конкурса, и *страховые компании*, страхующие в обязательном порядке ответственность управляющих компаний и специализированного депозитария за неисполнение своих обязательств. Взаимоотношения между участниками новой системы обязательного пенсионного страхования устанавливаются на договорной основе.

В соответствии с новым Законом расширился круг разрешенных объектов инвестирования пенсионных накоплений. Они могут быть размещены в государственные ценные бумаги РФ и субъектов Федерации, облигации российских эмитентов, акции российских эмитентов, созданных в форме ОАО, в паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих средства в государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов, ипотечные ценные бумаги, денежные средства и депозиты в рублях, иностранную валюту на счетах в кредитных организациях.

Государственное регулирование, контроль и надзор за формированием и инвестированием пенсионных накоплений в новой пенсионной системе осуществляется Минфином РФ, *общественным советом по инвестированию средств пенсионных накоплений*, Счетной палатой РФ и аудиторам.

Необходимо отметить, что пока из государственной системы обязательного пенсионного страхования в негосударственные управляющие компании и пенсионные фонды перешла незначительная часть застрахованных граждан.

В России в настоящее время уже действует около 300 негосударственных пенсионных фондов, среди участников которых более 2,5 млн человек. Перспективы развития в России негосударствен-



ных пенсионных фондов связаны с усилением их реального вклада в развитие сферы дополнительного социального обеспечения, с экономическими и социальными результатами их деятельности.

#### 15.4. СИСТЕМА МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Граждане России имеют право: на обязательное и добровольное медицинское страхование; выбор страховой медицинской организации, медицинского учреждения и врача; медицинскую помощь на всей территории России; предъявление иска страхователю, страховщику и медицинскому учреждению на возмещение ущерба пациенту.

**Обязательное медицинское страхование** является всеобщим. Оно является составной частью государственного социального страхования и реализуется посредством программ обязательного медицинского страхования (базовой и территориальных).

**Закон «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (№ 1499-1 от 28 июня 1991 г.)** связан с реформой здравоохранения в РФ. Данный федеральный закон обеспечивает конституционное право граждан России на медицинскую помощь и направлен на повышение ответственности граждан, государства и работодателей в области охраны здоровья. Законом введено добровольное медицинское страхование (1991) и обязательное медицинское страхование (с 1993 г.) в России.

Страхователями в системе обязательного медицинского страхования являются:

- для неработающего населения — государство и местные органы власти;
- для работающего населения — предприятия и организации (работодатели).

*Смешанная экономическая система здравоохранения в РФ* включает следующие составляющие: государственную и муниципальную системы медицинского обслуживания; государственную систему обязательного медицинского страхования; негосударственные медицинские учреждения и страховые компании, частнопрактикующих врачей.

*Финансовые средства* государственной и муниципальной систем здравоохранения используются: для финансирования целевых программ (федеральных, региональных, местных); обеспечения профессионального образования медицинского персонала; финансирования научно-исследовательских программ и проектов; развития

материально-технической базы медицинских учреждений; субсидий регионам на улучшение условий медицинского обслуживания; оплаты катастрофических медицинских расходов (трансплантология, нейрохирургия, сердечно-сосудистая хирургия и др.); финансирования медицинской помощи при социально значимых заболеваниях, а также в случаях массовых заболеваний в регионах, где складываются чрезвычайные ситуации и происходят катастрофы.

Государственная политика обязательного медицинского страхования образует *федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования* как государственные автономные финансово-кредитные учреждения. Эти фонды не уплачивают налогов по доходам от основной деятельности.

Страховые медицинские компании имеют право заниматься обязательным и добровольным медицинским страхованием, исключая другие виды страхования.

*Контроль за деятельностью* страховых медицинских организаций в РФ осуществляется государственными органами по надзору за страховой деятельностью, которые также выдают лицензии на деятельность в области медицинского страхования. Разрешается деятельность негосударственных медицинских учреждений. Государственная аккредитация является формой контроля за их соответствием установленным профессиональным медицинским стандартам. Государство контролирует их деятельность с помощью выдачи лицензий и аккредитаций.

Обязательное медицинское страхование в России реализуется на основе федеральных и региональных программ обязательного медицинского страхования. *Базовая программа* данного вида страхования разрабатывается Министерством здравоохранения и социального развития РФ и утверждается Правительством РФ. На ее основе правительства субъектов Федерации разрабатывают и утверждают *территориальные программы*.

С 1998 г. Правительством РФ ежегодно утверждается *Программа государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью*, составной частью которой является Базовая программа обязательного медицинского страхования.

Цены на медицинские услуги в системе обязательного медицинского страхования устанавливаются в результате соглашения социальных партнеров: региональных правительств, страховых медицинских организаций и профессиональных медицинских ассоциаций.

Становление системы государственных внебюджетных фондов социального страхования в Российской Федерации в 1990-е гг. обусловило сокращение роли государственного бюджета в финансировании социальной защиты населения. При этом фонды обязательного социального страхования играют ведущую роль в системе социальной защиты населения РФ. На их долю приходится более 69% общих расходов на социальную защиту населения страны.

Важная проблема Фонда социального страхования РФ связана с его традиционными функциями в системе социального страхования, которые очень близки к функциям фондов обязательного медицинского страхования РФ. Эти функции связаны со страхованием однородных видов социальных рисков — болезнью и обусловленной ей временной нетрудоспособностью, не вызванными профессиональными рисками.

В зарубежных странах с развитыми системами социального страхования данные риски страхуются в рамках одной отрасли — обязательного страхования на случай болезни. При этом институционально данные риски, взносы и фонды объединены. Раздельное существование фондов социального и обязательного медицинского страхования в России обусловлено историческими условиями развития страны и имеет сегодня негативные последствия: финансовый дефицит фондов обязательного медицинского страхования; дублирование органов управления и рост административных расходов в системе обязательного страхования на случай болезни; трудности в реализации единой политики социального страхования и здравоохранения в стране.

Экономические проблемы российского медицинского здравоохранения связаны с переходом от государственно-бюджетной системы к бюджетно-страховой модели его организации и финансирования. Начиная с 1993 г., когда были образованы фонды обязательного медицинского страхования в РФ, наблюдаются тенденции сократить государственный бюджет здравоохранения. Сегодня более 85% бюджетных расходов на здравоохранение финансируются из региональных и местных бюджетов. Система обязательного медицинского страхования в РФ включает Федеральный фонд, территориальные фонды обязательного медицинского страхования в субъектах Федерации, 1020 их филиалов и более 350 страховых медицинских организаций различных форм собственности.

Помимо этого, существует проблема ценообразования на медицинские услуги в системе обязательного медицинского страхова-

ния. Механизм формирования цен должен носить противозатратный характер для стимулирования экономии финансовых ресурсов в данной системе. Опыт развитых стран показывает, что данная система не обязательно связана с установлением цен на медицинские услуги; это скорее разработка механизма возмещения расходов на медицинское обслуживание, носящего противозатратный характер. В качестве примеров можно привести расчет перспективного бюджета стационара в системе обязательного медицинского страхования, а также подушевое финансирование медицинских расходов в системе первичной медицинской помощи (в расчете на одного пациента, обслуживаемого у семейного врача).

## **15.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ**

Общие финансовые проблемы государственных внебюджетных фондов социального страхования в РФ связаны с противоречием между растущими социальными потребностями населения и ограниченными ресурсными возможностями экономики и государства в условиях нестабильного экономического развития.

В условиях наличия «серых» зарплатных схем и значительного сектора теневой экономики в РФ фонд оплаты труда, с которого взимаются страховые взносы, существенно ниже суммы фактически выплачиваемых заработков. При этом официальная численность работающего населения в РФ сократилась за 1991–2001 гг. с 73,8 млн до 65,0 млн человек. Однако уровень тарифов социальных страховых взносов оставался практически неизменным. В результате общие доходы фондов социального страхования в РФ в реальном выражении значительно сократились (не менее чем на треть).

Рост доходов внебюджетных фондов социального страхования также зависит от уровня собираемости страховых взносов с предприятий и организаций РФ. В Бюджетном кодексе РФ установлено, что сбор и контроль за поступлением обязательных страховых платежей в государственные внебюджетные фонды должны осуществлять налоговые органы, а исполнение их бюджетов осуществляется Федеральным казначейством. Принятие данного закона означало развитие налогово-фискальных принципов в социальном страховании России.

Однако финансовое положение фондов обязательного социального страхования в РФ в конце 1990-х гг. являлось нестабильным, что было связано с финансовым кризисом 1998 г., старением населения и неустойчивостью переходной экономики России, пробле-

мой сбора страховых взносов. При высоком уровне совокупной ставки страховых взносов, которые платили в основном работодатели, уровень выплачиваемых пенсий и пособий был крайне низок, особенно в 1999–2000 гг. Это требовало реформы системы социального страхования.

В 2000 г. была принята вторая часть Налогового кодекса РФ, включавшая главу 24 «Единый социальный налог» (ЕСН). С введением ЕСН в 2001 г. произошла консолидация страховых взносов, уплачиваемых страхователями в государственные внебюджетные фонды обязательного социального страхования, в единый платеж, собираемый налоговыми органами и распределяемый затем по отдельным фондам в соответствии с установленными ставками. При этом произошло снижение его совокупной ставки с 39,5% фонда оплаты труда до 35,6% (базовая ставка) с отменой платежа на обязательное страхование на случай безработицы и 1% взноса в Пенсионный фонд РФ с наемных работников.

Ставки данного налога были установлены отдельно для работодателей (юридических и физических лиц), индивидуальных предпринимателей и адвокатов. При этом налоговой базой при уплате единого социального налога является заработная плата (доходы) каждого отдельного работника, учитываемая нарастающим итогом с начала года.

Плательщики ЕСН должны были представлять налоговую декларацию по нему ежегодно не позднее 30 марта за истекший год. Однако при этом сохранилась система дифференцированных по классам профессионального риска взносов работодателей на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве, введенная в 2000 г.

Опыт реализации Концепции модернизации системы ОМС в РФ показал, что модернизация без существенного увеличения объемов финансирования здравоохранения страны не дает положительных результатов в плане повышения доступности и качества медицинской помощи, роста технической оснащенности здравоохранения и квалификации медицинского персонала, улучшения показателей здоровья населения.

Одной из важных причин ухудшения финансового положения в системе обязательного социального страхования в целом и в ОМС в частности явилось принятие летом 2004 г. **Федерального закона «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса РФ, Федеральный закон “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и признании утратившими силу**

некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (№ 70-ФЗ от 20 июля 2004 г.). Данный Закон был принят с целью снижения совокупного налогового бремени работодателей и привел к следующим изменениям начиная с 2005 г.

Была изменена шкала заработной платы для взимания ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование (ОПС): вместо четырех ступеней шкалы было введено три ступени с сохранением ее регрессивного характера (до 280 тыс. руб., от 280 до 600 тыс. руб. и свыше 600 тыс. руб.).

*Произведено значительное снижение базовой совокупной ставки ЕСН — с 35,6 до 26% от совокупного заработка работника. При этом были снижены базовые ставки ЕСН во все отрасли обязательного социального страхования.*

Наиболее пострадал Пенсионный фонд РФ, совокупный тариф платежей в который сократился с 28 до 20%. Базовая ставка ЕСН, перечисляемого в данный фонд, снизилась с 14 до 6%, что привело к необходимости выделения значительных субсидий из федерального бюджета на покрытие образовавшегося дефицита Пенсионного фонда РФ — прежде всего в связи с необходимостью выплаты базовой части трудовой пенсии.

Базовая ставка взносов на обязательное пенсионное страхование осталась неизменной (14% от совокупного заработка работника). Однако новым законом из накопительной системы ОПС были исключены граждане средней возрастной группы: мужчины с 1953 по 1966 г. рождения и женщины с 1957 по 1966 г. рождения. С 2002 по 2004 г. базовая ставка взноса на финансирование накопительной части трудовой пенсии для них составляла 2% от заработка, в новых условиях они лишились данной части трудовой пенсии, что подрывает доверие граждан к новой системе ОПС.

Базовая ставка ЕСН в Фонд социального страхования в РФ согласно вышеуказанным поправкам в 2005 г. была снижена с 4% заработка до 3,2%, что также не способствовало эффективному выполнению данным фондом возложенных на него функций по выплате социальных пособий и оплате льготных путевок соответствующим категориям граждан.

Совокупная базовая ставка ЕСН в фонды ОМС в 2005 г. была снижена с 3,6% от заработка работника до 2,8%. При этом в соответствии с Концепцией модернизации системы ОМС в РФ произошла централизация доходов в Федеральном фонде ОМС, базовая ставка ЕСН в который возросла с 0,2% заработка до 0,8%. Это повысило его возможности по выравниванию условий финанси-

рования базовой программы ОМС в регионах РФ. Однако базовая ставка ЕСН в территориальные фонды ОМС снизилась с 3,4 до 2%. Последнее обстоятельство обострило финансовое положение территориальных фондов ОМС, которые испытывали хронический недостаток финансовых ресурсов из-за неполной уплаты платежей за неработающее население из региональных бюджетов.

В 2006 г. политика изменения ставок ЕСН в отдельные фонды обязательного социального страхования продолжалась. **В декабре 2005 г. был принят Федеральный закон № 158-ФЗ «О внесении изменений в статью 241 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».** В 2006 г. осуществлялась дальнейшая централизация ресурсов в Федеральном фонде ОМС путем повышения базовой ставки ЕСН, зачисляемого в него, с 0,8% заработка до 1,1%. При этом одновременно была снижена базовая ставка ЕСН, зачисляемого в Фонд социального страхования РФ, с 3,2 до 2,9% заработка. Базовые ставки ЕСН в другие государственные внебюджетные социальные фонды не изменились, и его совокупная ставка осталась на уровне 26% от заработка работника до 280 тыс. руб. Таким образом, в 2006 г. произошло перераспределение доходов от ЕСН, зачисляемого в Фонд социального страхования РФ, в пользу Федерального фонда ОМС. При этом необходимо отметить, что с 2006 г. пособия по временной нетрудоспособности работникам (за исключением пособий, выплачиваемых в связи с несчастными случаями на производстве и профзаболеваниями) первые два дня временной нетрудоспособности выплачиваются за счет средств работодателей, а в остальной период — за счет средств Фонда социального страхования РФ. Одновременно в последние годы законодательно устанавливаются и ежегодно индексируются потолки выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также их минимальный размер, максимальные размеры единовременной и ежемесячной страховых выплат по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Кроме того, на фонды обязательного социального страхования РФ в 2005 г. возложены функции финансирования государственной социальной помощи льготным категориям граждан в виде набора социальных услуг в соответствии с **Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. и постановлением Правительства РФ № 864 от 29 декабря 2004 г.**, расходы по предоставлению которых осуществляются из федерального бюджета. В частности, на Пенсионный фонд РФ возложена функция осуществления ежемесячной денеж-

ной выплаты льготным категориям граждан взамен ранее предоставившихся социальных льгот. На Федеральный фонд ОМС возложена функция реализации мер социальной поддержки льготных категорий граждан по оказанию дополнительной бесплатной медицинской помощи, в том числе предусматривающей обеспечение их необходимыми лекарственными средствами. В ее осуществлении в регионах участвуют также территориальные фонды ОМС и страховые медицинские организации, работающие в системе ОМС. Фонду социального страхования РФ предписана реализация мер по предоставлению льготным категориям граждан путевок на санаторно-курортное лечение и проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Важное значение в повышении уровня финансирования и эффективности здравоохранения в РФ имеет последовательная реализация приоритетного национального проекта «Здоровье». Активное участие в его финансировании принимают фонды обязательного социального страхования, в том числе Фонд социального страхования РФ.

## **ВЫВОДЫ**

1. Социальная защита граждан представляет собой систему общественных отношений по обеспечению социально-экономических прав и гарантий гражданина в связи с тем, что по причинам, от него не зависящим, он потерял источники к существованию.
2. Принципиальные направления и формы системы социальной защиты включают индексацию доходов населения; обеспечение минимальных социальных гарантий по доходам; регулирование социальной сферы с помощью государственных минимальных стандартов и нормативов, предоставления льгот (скидок и субсидий); обязательное социальное страхование, социальное обеспечение и социальную помощь, социальное партнерство между работодателями и наемными работниками; нормы социально-трудового законодательства.
3. Передача гражданам ресурсов в денежной или натуральной форме преимущественно на безвозмездной основе опирается на социальные трансферты, выступает в форме социальной помощи и социальных гарантий: пособий, пенсий, стипендий, а также в виде субсидий гражданам и организациям.



4. Основной формой социальной защиты населения от различных рисков, связанных с потерей трудоспособности и доходов, выступает социальное страхование (обязательное, добровольное, корпоративное).
5. Принципы организации социального страхования включают: сочетание обязательности и добровольности; социальное партнерство; общественную солидарность и индивидуальную ответственность; компенсацию ущерба; использование целевых внебюджетных фондов; сочетание государственного и рыночного регулирования страховой деятельности; некоммерческий статус страховщиков; баланс экономической эффективности и социальной справедливости; профилактику социальных рисков и реабилитацию; частичную капитализацию страховых взносов.
6. Задачи регулирования государством социального страхования включают формирование его правовой базы; разработку системы социальных нормативов и программ; осуществление политики финансирования; разработку механизмов согласования интересов его субъектов; определение форм и методов осуществления государственного и общественного контроля; установление форм и степени участия в социальном страховании государственных и частных страховщиков; защиту прав застрахованных граждан.
7. В последние годы в Российской Федерации осуществляется переход государственного пенсионного обеспечения на трехуровневую систему, включающую базовую (социальную), трудовую и накопительную пенсии.
8. Наряду с переходом от распределительных к накопительным системам пенсионного обеспечения, расширяется применение негосударственных пенсий, формирующихся за счет добровольных дополнительных средств, отчисляемых как самими работниками, так и работодателями.

## **ТЕРМИНЫ**

Социальная защита (поддержка) населения

Формы системы социальной защиты

Социальные трансферты

Пособия

Пенсии

Стипендии

Социальное страхование

Виды социального страхования

Распределительная пенсионная система

Накопительная пенсионная система

Негосударственные пенсионные системы

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Каковы основные социально-экономические факторы, определяющие необходимость системы социальной защиты населения и характеризующие механизмы ее формирования?
2. В чем состоит экономическая природа социальных трансфертов и каковы их основные формы?
3. В чем состоят принципиальные изменения в системе социальной защиты населения России, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.? Каковы позитивные и негативные стороны принятых решений?
4. Охарактеризуйте содержание и основы построения системы социального страхования в современной России.
5. Каковы основы формирования пенсий гражданам, предусмотренного действующим в Российской Федерации законодательством?
6. В чем состоит существо реформирования пенсионного обеспечения граждан в последние годы (после 2002 г.)? Охарактеризуйте механизмы формирования социальных (базовых) пенсий, трудовых и накопительных пенсий.

## ГЛАВА 16. СИСТЕМА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

---

Система социально-экономической поддержки семей с детьми — важный элемент демографической политики, роль которого в ближайшие годы должна возрасти. Через несколько лет структурные факторы, которые вызвали подъем рождаемости в 2006—2008 гг., себя исчерпают и начнется следующая фаза падения рождаемости (числа рождений).

Дело в том, что сейчас в России имеется наибольшее количество молодежи самых активных репродуктивных возрастов — 20—29 лет. В этой возрастной группе находятся поколения 1981—1990 гг. рождения (тогда рождалось по 2—2,5 млн детей в год)<sup>1</sup>. Это последнее поколение, где среди детей более половины были рождены вторыми и следующими. Они в большей степени, чем единственные дети, понимают, что 2—3 ребенка в семье — это нормально, они сами выросли в таких семьях. После 2010—2012 гг. их начнет сменять поколение, где преобладают единственные дети. Важно сейчас поддержать двух—трехдетную семью и этим остановить падение социальной нормы детности, не дать однодетной семье стать абсолютно доминирующей.

В относительно благоприятных условиях, когда численность молодых женщин в возрастах 20—35 лет с наибольшей рождаемостью (и наибольшей вероятностью рождения здоровых детей) будет увеличиваться еще несколько лет, вплоть до 2010—2011 гг., ориентации на поддержку рождения вторых детей будет достаточно для роста числа рождений. Однако после 2011 г. численность женщин наиболее активного репродуктивного возраста начнет сокращаться — за последующие 15 лет — более чем на 6 млн человек. Тогда

---

<sup>1</sup> Принятие в 1981—1982 гг. комплекса мер по усилению государственной поддержки семей с детьми способствовало небольшому росту рождаемости, причем не только за счет сдвига календаря рождений, но и за счет большей доли вторых-третьих рождений. В результате у поколения женщин, кому было в начале 1980-х 20—24 года, по данным переписи 2002 г., была наименьшая доля не имевших рождений или имевших только одно рождение и наибольшая доля тех, кто родил 2-3 детей. Среднее число рождений — 1,88 — также оказалось больше, чем у старших и младших поколений.

Для сохранения более-менее стабильного числа рождений требуется, чтобы в этой возрастной группе на 1000 женщин было не 75–80 рождений в среднем, как в настоящее время<sup>1</sup>, а более 100 (т.е. в 1,3–1,4 раза больше). Даже массовая двухдетность не остановит снижения числа рождений. Выход — в постепенной ориентации общественного мнения на рождение не только второго, но и третьего ребенка. В то же время, по данным Фонда социального страхования РФ (результаты анализа сведений, содержащихся в родовых сертификатах), из общего числа рождений в I квартале 2007 г. только 8% детей родились третьими и следующими по очередности рождения у матери (26 тыс. из 318 тыс.).

В 2007 г. были увеличены пособия по уходу за ребенком до 1,5 года (с 700 руб. до 1500–6000 руб.), впервые введены пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин (1500 руб. при рождении первого ребенка, 3000 руб. при рождении второго и следующего). Введены небольшие компенсационные выплаты родителям, дети которых посещают детские сады. Несколько увеличился размер «родового сертификата» — с 7 тыс. до 10 тыс. руб. Стали регистрироваться претенденты на получение (точнее, на использование!) с 2010 г. новой меры государственной поддержки — 250-тысячного материнского капитала.

С 1 января 2008 г. увеличен максимальный размер пособия по беременности и родам — с 16 125 руб. до 23 400 руб. в месяц. Чтобы не допустить снижения в результате инфляции реальной покупательной способности социальных пособий и выплат, с 2008 г. вводится механизм их индексации. Принят закон, устанавливающий порядок индексации. Ранее эти пособия индексировались от случая к случаю, без учета инфляции. Проиндексирован и материнский капитал. В начале 2008 г. было принято решение увеличить все основные пособия и материнский капитал на 8,5% (т.е. на плановую инфляцию, а не на фактическую, составившую в 2007 г. 11,9%). С 1 июля проведена доиндексация пособий — до 10,5%. Для этого размеры пособий были увеличены в 1,02 раза.

С 1 января 2009 г. все основные пособия и материнский капитал были вновь проиндексированы на 8,5%. Но увеличившаяся в 2008 г. инфляция (13,3%) и начавшийся кризис (рост безработицы, снижение зарплат и падение реальных доходов) обесценивают пред-

---

<sup>1</sup> В 2007 г. коэффициенты рождаемости составили: в возрастной группе 20–24 года — 87,5‰, 25–29 лет — 86,3‰, в возрастах 30–34 года — 54,5‰ (число рождений на 1000 женщин соответствующего возраста). В 2008 г. они будут, судя по предварительным данным, выше.

принятые для поддержания уровня жизни семей с детьми меры. С 1 апреля 2009 г. пособия доиндексированы до 13%.

Той помощи, которая сегодня предоставляется семьям с детьми, явно недостаточно как для более полной реализации сложившихся установок на рождение второго и последующих детей, так и для стимулирования рождаемости, изменения системы ценностей, повышения престижа семьи с несколькими детьми.

В настоящее время около половины семей с детьми имеют доходы ниже прожиточного минимума, в них проживают более 11 млн детей. Число детей стало одним из главных факторов бедности. Чем больше в семье детей, тем ниже ее среднедушевые доходы, тем больше доля бедных семей с доходами ниже прожиточного минимума.

В особенно трудной ситуации находятся семьи, в которых мать получает пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет, а также семьи с детьми дошкольного возраста с одним работником. Из-за огромного дефицита мест в дошкольных учреждениях (более 1 млн мест в 2008 г.) и невозможности обеспечить качественный и недорогой уход за детьми многие матери не могут приступить к работе после окончания отпуска по уходу за ребенком до полутора лет.

Развитие экономических мер поддержки семей с детьми позволит создать среду, в которой решения о рождении детей (*и не только первых, но и вторых и третьих*) будут приниматься более свободно и более ответственно.

Социально-экономическая поддержка семей с детьми предполагает использование различных ресурсов, серьезные затраты на реализацию экономических мер, без чего она не может быть результативной.

## **16.1. ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ**

Можно выделить два основных пути, по которым финансируется социально-экономическая поддержка семей с детьми.

**Прямой** — финансовое покрытие расходов на экономические меры, направленные на поддержку семей с детьми. При этом денежные средства непосредственно поступают в распоряжение семьи в виде *пособий или компенсаций*. Эти средства могут обеспечивать как компенсацию недополученного дохода (оплата отпусков по беременности, родам, уходу за ребенком), так и дополнительных расходов, связанных с рождением детей и их содержанием (едино-

временные или регулярные пособия на детей). Эта компенсация, как правило, не полная, а частичная.

**Косвенный** — финансирование содержания и развития социальной инфраструктуры, функционирование которой обеспечивает необходимые условия для функционирования семьи. Социальная инфраструктура предоставляет *бесплатные услуги* (или частично оплачиваемые) семьям с детьми и гражданам. Государство финансирует детские дошкольные учреждения, детский оздоровительный отдых, образование (школьное, среднее и высшее профессиональное), здравоохранение (охрана материнства и детства, планирование семьи, профилактика и лечение заболеваний), социальное обеспечение и социальное обслуживание, культуру, жилищно-коммунальную сферу и др.

Расходы на социально-экономическую поддержку семей с детьми входят составной частью в укрупненную статью государственного бюджета «Расходы на социально-культурные мероприятия». Эта статья включает расходы на социальную политику, а также на здравоохранение и физическую культуру, на образование, на культуру, искусство и кинематографию, на средства массовой информации. В расходах на социальную политику выделяются расходы на выплату пособий. В их число входят расходы на семейные и материнские пособия, непосредственно адресованные семье с детьми в целях ее экономической поддержки.

Самым затратным пособием традиционно было **ежемесячное пособие на ребенка**. В 1990-е гг. на это пособие приходилось более 75–80% всех расходов на семейные и материнские пособия, к 2003 г. его доля сократилась до примерно  $\frac{1}{2}$ , к 2006 г. — до  $\frac{1}{3}$ . С 2007 г. самым затратным стало пособие по уходу за ребенком до 1,5 года (табл. 16.1).

До 2001 г. ежемесячные пособия на детей выплачивались за счет региональных бюджетов. Результат был плачевным. В конце 1990-х гг. стала расти задолженность по выплате пособий, которая к середине 1999 г. превысила 30 млрд руб. (сумма, сопоставимая с задолженностью по зарплатам). Только в трех регионах — Москве, Санкт-Петербурге и Самарской области не было задолженности. В некоторых областях задолженность достигала 2–3 лет!

Начиная с 2001 г. средства на текущую выплату пособий стали выделяться субъектам РФ целевым назначением (в виде субвенций). Они включались в Фонд компенсаций, финансируемый из федерального бюджета. Долги стали сокращаться и достигли к апрелю 2002 г. 15 млрд руб. Быстрому сокращению задолженности

## Расходы на семейные и материнские пособия (1996–2006 гг.)

	1996 г.	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<b>Расходы на семейные и материнские пособия, всего</b> (млн руб.), до 1998 г. — млрд руб.	21 115	27 042	43 721	45 024	46 736	57 811	120 828
<b>Из них:</b>							
по беременности и родам	1691	3675	8604	12 079	14 403	19 109	29 410
при рождении ребенка	1246	1533	5732	6490	8192	11 047	12 246
по уходу за ребенком до 1,5 года	1863	1757	5176	5641	5632	7607	54 306
по уходу за детьми-инвалидами	44	141	267	345	374	424	776
ежемесячное пособие на каждого ребенка до 16 (18) лет	16 272	19 936	23 942	20 469	18 135	19 624	24 090
<b>Расходы на семейные и материнские пособия, в% к ВВП</b>	1,052	0,36	0,40	0,27	0,22	0,22	0,36
в % к объему денежных доходов населения	1,56	0,66	0,64	0,42	0,34	0,34	0,56
<b>Размер единовременного пособия, руб.</b> (до 1998 г. — тыс.руб.)	1138,5	1252,35	4500	4500	6000	8000	8000
<b>Размер ежемесячного пособия на ребенка, руб.</b> (1998 г. — тыс.руб.)	53,13	58,44	70,0	70,0	70–200	70–200	70–300
в % к прожиточному минимуму детей	14,24	4,84	3,89	3,01	2,4–6,5	2,1–5	2–7
<b>Размер оплаты отпуска по уходу за ребенком до 1,5 года, руб.</b> (до 1998 г. — тыс.руб.)	151,8	167	500	500	500	700	1500–6000
в % к ПМТ*	36,53	12,65	25,42	19,55	15,36	18,94	24–145
в % к средней зарплате	19,21	7,51	11,33	7,32	5,80	6,52	11–44

\* Прожиточный минимум трудоспособного.

Источник: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2008.

способствовало сокращение более чем в 1,5 раза числа получателей пособий, вследствие перехода к адресному назначению пособий (не всем детям, а только детям в семьях с доходами ниже прожиточного минимума). В конце 2004 г. задолженность по пособиям составляла всего около 2 млрд руб.

После вступления в 2005 г. в силу Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.<sup>1</sup> основные виды деятельности, ответственность и финансирование социальной поддержки подавляющей части семей перенесены на регионы.

С 1 января 2005 г. каждый субъект РФ выплачивает пособие в размерах и на условиях, определяемых собственными правовыми нормами. Это вызвало нарастание различий между регионами в уровне поддержки семей с детьми. В большей части регионов (в том числе даже в Москве) в 2005 г. сохранялся прежний размер пособия — 70 руб. в месяц (плюс районный коэффициент там, где он есть). Примерно в  $\frac{1}{3}$  субъектов РФ принятыми на 2005 г. нормативными актами пособия увеличены до 80–100 руб. Максимальный размер пособия был установлен в Ханты-Мансийском автономном округе (200 руб., а с учетом районного коэффициента — 340 руб.).

В 2006 г. пособие в Москве было увеличено до 150 руб., в 2007 г. — до 300 руб., в 2008 г. — до 500 руб., в 2009 г. — до 750 руб.

Региональным бюджетам, судя по прежнему опыту, в большинстве своем самостоятельно трудно полностью финансировать расходы на выплату ежемесячного пособия на детей. Федеральным бюджетом на 2005 г. были предусмотрены субсидии регионам (кому больше, кому меньше) на реализацию закона о детских пособиях на сумму более 4 млрд руб. Но это меньше, чем  $\frac{1}{4}$  расходов на пособия в 2004 г.

Далеко не все регионы смогли справиться со столь значительной финансовой нагрузкой для их бюджетов. Для того чтобы за-

<sup>1</sup> ФЗ № 122 известен как закон о монетизации льгот, хотя его бесконечно длинное название и содержание прежде всего перераспределяют полномочия и ответственность федеральных и региональных органов власти. Полное название Закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».



долженность по детским пособиям вновь не стала увеличиваться, многие регионы крайне незначительно повышали размеры пособий. Даже в 2008 г. еще оставались регионы, в которых размер пособия был на уровне 2004 г. — 70 руб. При этом инфляция обесценила это пособие почти вдвое.

В табл. 16.1 представлены основные характеристики системы экономической поддержки семей в динамике. Данные начинаются с 1996 г., так как именно в 1996 г. были приняты «Основные направления государственной семейной политики», предусматривавшие рост затрат на семейные и материнские пособия до 2,2% от ВВП.

## 16.2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ПОСОБИЙ СЕМЬЯМ С ДЕТЬМИ В ПЕРИОД РЫНОЧНЫХ РЕФОРМ

С началом экономической реформы, с осуществлением комплекса мер по социальной защите семей перестала существовать действовавшая в России (и в СССР в целом) с 1944 по 1991 г. система единовременных и ежемесячных пособий на детей в многодетных семьях.

Чтобы компенсировать удорожание товаров детского ассортимента в ходе реформы цен, с 1991 г. были введены компенсационные выплаты в связи с отменой дотации на товары детского ассортимента на детей в семьях с доходом до 280 руб. в месяц (т.е. не более четырехкратного минимума заработной платы). Размер выплат (ежеквартальных) был дифференцирован по трем возрастным группам: до 6 лет — 50 руб.; от 6 до 13 лет — 60 руб.; от 13 до 18 лет — 70 руб. Пособия просуществовали до 1994 г. и неоднократно пересматривались (табл. 16.2).

Таблица 16.2

**Размер ежеквартальных компенсационных выплат на детей**

Период	Минимальный размер оплаты труда, руб.	Размер ежеквартальных компенсационных выплат на детей, руб., в возрасте		
		до 6 лет	от 6 до 13 лет	от 13 до 18 лет
С 1.01.1992 г.	342	103 (30% МРОТ)	120 (35% МРОТ)	137 (40% МРОТ)
С 1.05.1992 г.	900	250 ( $5/18$ МРОТ)	300 ( $1/3$ МРОТ)	350 ( $7/18$ МРОТ)
С 1.11.1992 г.	1800	500	600	700
С 1.02.1993 г.	2250	625	750	875
С 1.04.1993 г.	4275	1188	1662	1425
С 1.07.1993 г.	7740	2150	2580	3010

Были предусмотрены также дополнительные ежегодные выплаты для компенсации расходов осенью в связи с покупкой школьной формы и другой одежды для подросших за лето детей: на детей до 13 лет — 200 руб.; старше 13 лет — 250 руб.

В январе 1992 г. был определен порядок увеличения компенсационных выплат и порядок индексации денежных доходов населения: социальные пособия и компенсации установлены в процентном отношении к минимальному уровню оплаты труда (единовременное пособие при рождении детей в размере 300%, ежемесячные — от 35 до 60%). Тем не менее порядок индексации выдерживался не всегда. Так, в мае 1992 г. увеличение минимальной зарплаты (и минимальной пенсии) с 342 до 900 руб. не сопровождалось автоматической индексацией пособий. Увеличение пособий было проведено с опозданием в месяц (с 1 июня 1992 г.).

С 1 июня 1992 г. ежемесячные пособия были вновь установлены в фиксированном размере, несколько уменьшившем пропорции между пособиями и минимальной зарплатой (табл. 16.3).

Дополнительные ежегодные выплаты в 1992 г. были проведены в следующих размерах: на детей до 13 лет — 480 руб.; на детей старше 13 лет — 630 руб. На эти деньги в 1992 г. можно было купить примерно одну пару недорогой отечественной обуви. В отличие от других пособий и выплат данная компенсация назначалась не всем семьям, а лишь тем, где доходы на члена семьи (учитывались доходы за 3 летних месяца) не превышали 4 минимальных зарплат, или на тот момент — 3600 руб.

Кроме общегосударственных пособий в ряде регионов вводились и свои дополнительные пособия. Например, в Москве с февраля 1991 по 1994 г. выплачивалось пособие на маленьких детей, не посещающих дошкольные учреждения. Оно должно было несколько облегчить семье повышенные расходы, связанные с домашним воспитанием детей, сократить очередь на детские сады. На момент введения пособие составляло 70 руб. и равнялось тогдашней минимальной зарплате. Пособие несколько раз увеличивалось, но его рост значительно отставал от инфляции, а также от роста иных семейных пособий, назначаемых государством. Так, на 1 июня 1993 г. пособие составляло 1125 руб., на эту сумму можно было приобрести примерно 7 л молока.

12 декабря 1993 г. был подписан Указ Президента РФ «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей». В соответствии с ним с января 1994 г. была введена усовершенствованная

Динамика основных пособий семьям с детьми (1991–1995 гг.)

Дата	Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)	Единовременное пособие при рождении ребенка		Пособие по уходу за ребенком до 1,5 года		Ежемесячное пособие на ребенка			
		руб.	руб.	в % к МРОТ	руб.	в % к МРОТ	до 6 лет		старше 6 лет
						руб.	в % к МРОТ	руб.	в % к МРОТ
Апр. 1991 г.	130*	350		110		80		40	
Янв. 1992 г.	342	1026	300	205,2	60	153,9	45	85,5	25
Май 1992 г.	900	2700		500	56	400	44	200	22
Дек. 1992 г.	1800	5400		1000		800		400	
Февр. 1993 г.	2250	6750		1250		1000		500	
Апр. 1993 г.	4275	21 375	500	2375		1900		950	
Окт. 1993 г.	7740	38 700		4299		3439		1720	
Янв. 1994 г.	14 620	73 100		14 620	100	10 234	70	8772	60
Июль 1994 г.	20 500	102 500		20 500		14 350		12 300	
Март 1995 г.	20 500	102 500		34 850		24 395		20 910	
Апр. 1995 г.	34 400	172 000		34 400		24 080		20 640	
Май 1995 г.	43 700	218 500		43 700		30 590		26 220	

\* 70 руб. (МРОТ) + 60 руб. (компенсация).

система социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, существенно упростившая и сократившая число пособий и порядок их назначения.

Было введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка взамен ранее выплачиваемых пособий и выплат, дифференцированное по двум возрастным группам (до 6 лет — в размере 70% минимального размера оплаты труда, в возрасте 6–16 лет — 60%). Матерям-одиночкам (и некоторым другим категориям семей) пособие на детей установлено в двойном (полуполторном) размере (табл. 16.4).

Затем был принят Федеральный закон № 81-ФЗ от 19 мая 1995 г. «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», закрепивший сложившуюся систему пособий. Тем не менее пересмотр некоторых норм продолжился в сторону их увеличения. Так, начиная с июня 1995 г. пособия на детей всех возрастов стали выплачи-

**иняться в едином размере — 70% МРОТ.** С августа 1995 г. единовременное пособие при рождении ребенка было увеличено с 5-кратного до 10-кратного размера минимальной оплаты труда, а с января 1996 г. — до 15-кратного размера минимальной оплаты труда. В январе 1996 г. было увеличено и пособие по уходу за ребенком до 1,5 года до 2-кратного размера минимальной оплаты труда (ранее — в размере минимальной оплаты труда).

С 1998 г. на федеральном уровне началось реформирование системы государственных пособий гражданам, имеющим детей. Первый этап этой работы заключался в передаче функций назначения и выплаты ежемесячных пособий на детей органам социальной защиты населения (ранее пособия на ребенка назначались работающим женщинам по месту работы (учебы)).

В соответствии с Федеральным законом № 134-ФЗ от 29 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”» было установлено право на ежемесячное пособие на ребенка в семьях со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

В 1999 г. начался переход к новой модели назначения и выплаты пособий — по адресному принципу — только на детей в семьях с низкими доходами. Согласно Федеральному закону № 171-ФЗ от 17 июля 1999 г. «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», с августа 1999 г. было установлено право на ежемесячное пособие на ребенка только для семей со среднедушевым доходом, не превышающим 100% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. По замыслу законодателей такая мера должна была обеспечить перераспределение ограниченных финансовых ресурсов в интересах наиболее бедных семей с детьми.

Для обеспечения введения адресности предоставления ежемесячного пособия на ребенка впервые разработан и утвержден постановлением Правительства Российской Федерации № 1096 от 29 сентября 1999 г. «Порядок учета исчисления величины среднедушевого дохода», дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка.

В связи с вступлением в силу Федерального закона № 201-ФЗ от 20 ноября 1999 г. «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» с 23 декабря 1999 г. вновь вступил в силу Федеральный закон № 134-ФЗ от 29 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных

Динамика основных пособий семьям с детьми (1995–2008 гг.)

Дата	Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)	Единовременное пособие при рождении ребенка		Пособие по уходу за ребенком до 1,5 года		Ежемесячное пособие на ребенка	
	руб.	руб.	в % к МРОТ	руб.	в % к МРОТ	руб.	в % к МРОТ
Июнь 1995 г.* <sup>1</sup>	43 700	218 500		43 700		30 590	70
Авг. 1995 г.	55 000	550 000	1000	55 000		38 500	
Нояб. 1995 г.	57 750	577 500		57 750		40 425	
Дек. 1995 г.	60 500	605 500		60 500		42 350	
Янв. 1996 г.	63 250	948 750	1500	126 500	200	44 275	
Апр. 1996 г.	75 900	1 138 500		151 800		53 130	
Янв. 1997 г.	83 490	1 252 350		166 980		58 443	
Янв. 1998 г.* <sup>2</sup>	83–49	1 252,35		166,98		58,44	
Янв. 1999 г.	83–49	1 252,35		166,98		58,44	
Янв. 2000 г.	83–49	1 252,35		166,98		58,44	
Янв. 2001 г.	200	1500	750	200	100	70	35
Янв. 2002 г.	300	4500	1500	500	167	70	23
Янв. 2003 г.	450	4500	1000	500	111	70	15,6
Янв. 2005 г.	600	6000	1000	500	83,3	70* <sup>3</sup>	11,7
Янв. 2006 г.	800	8000	1000	700	87,5	70–250	
Янв. 2007 г.	1400	8000	571,4	1500–6000		77–300	
Янв. 2008 г.* <sup>4</sup>	2300	8680	377,4	1627,5–6510		76–500	
Июль 2008 г.* <sup>5</sup>	2300	8840	384,3	1657,6–6630,4		77–500	
Янв. 2009 г.* <sup>6</sup>	4330	9592	221,5	1798,5–7195		84–750	

\*<sup>1</sup> С июня 1995 г. размер ежемесячных пособий был установлен единым для детей всех возрастов.

\*<sup>2</sup> С 1 января 1998 г. после деноминации размеры пособий были уменьшены в 1000 раз.

\*<sup>3</sup> С января 2005 г. размер и условия назначения пособия регулируются законодательством субъектов Федерации.

\*<sup>4</sup> С января 2008 г. размеры пособий проиндексированы на 8,5%.

\*<sup>5</sup> С июля 2008 г. проведена доиндексация размеров пособий до 10,5% к размерам 2007 г.

\*<sup>6</sup> С января 2009 г. проведена индексация размеров пособий на 8,5% к размерам 2008 г.

пособиях гражданам, имеющим детей”», в соответствии с которым установлено право на ежемесячное пособие на ребенка в семьях со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации (вместо ранее установленных 100%).

10 июля 2000 г. был принят Федеральный закон № 93-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», в котором зафиксировано, что право на ежемесячное пособие на ребенка имеет один из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения им возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает 100% величины прожиточного минимума, установленной в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Значительная инфляция после кризиса 1998 г. сильно обесценила размеры основных пособий. С целью их подтягивания до уровня, принятого во второй половине 1990-х гг., 28 декабря 2001 г. был принят Федеральный закон №181-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”», в соответствии с которым с 1 января 2002 г. были увеличены размеры следующих пособий на детей:

- единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка повышается с 1500 до 4500 руб. (в 3 раза);
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года — с 200 до 500 руб. (в 2,5 раза);
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, — со 100 до 300 руб. (в 3 раза.);
- пособие по беременности и родам, выплачиваемое женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и организаций, в течение 12 месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными, — со 100 до 300 руб. (в 3 раза).

С января 2005 г. единовременное пособие при рождении (усыновлении) ребенка было повышено с 4500 до 6000 руб., а с января 2006 г. — еще раз с 6000 до 8000 руб.

С января 2006 г. ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года было увеличено с 500 до 700 руб. (на 40%).

С января 2007 г. пособие получают и неработающие женщины: 1500 руб. после рождения первого ребенка, 3000 руб. — после рождения второго или следующего по очередности ребенка. Работающим женщинам пособие устанавливается в размере 40% зарплаты на момент ухода в отпуск по беременности и родам, но не менее, чем неработающим матерям. Установлена и максимальная величина пособия — не более 6000 руб.

С января 2008 г. минимальные и максимальный размеры пособий проиндексированы на 8,5% (в размере плановой инфляции, в то время как фактически уровень инфляции составил 11,9%), с июля — доиндексированы до 10,5%. Для этого размеры пособий были увеличены в 1,0185 раза. Были также проиндексированы единовременное пособие при рождении ребенка и пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности (до 12 недель).

С 1 января 2009 г. все основные пособия и материнский капитал были вновь проиндексированы на 8,5%. Основные виды семейных и материнских пособий, образующих систему экономической поддержки семей с детьми по состоянию на конец 2008 г., представлены в табл. 16.5.

### **16.3. ПОСОБИЕ ПО БЕРЕМЕННОСТИ И РОДАМ**

В Трудовом кодексе РФ предусмотрено, что будущая мать после установления беременности в соответствии с рекомендациями врача и возможностями производства должна быть переведена на более легкую работу с сохранением прежнего заработка по прежнему месту работы. Не допускается также привлечение беременных женщин к работам в ночную смену, в выходные дни, к сверхурочным работам и направление их в командировки. В некоторых отраслях, где широко применяется труд женщин (например, в текстильной и легкой промышленности), действуют специально разработанные рекомендации по использованию труда беременных женщин. Для них определяются производственные участки, рабочие места с облегченными и более здоровыми условиями труда.

За 10 недель до родов (в случае многоплодной беременности — за 12 недель) работающим беременным женщинам предоставляется дородовой отпуск для отдыха, уменьшения опасности инфицирования организма, подготовки к рождению ребенка.

## Основные виды пособий семьям с детьми

Вид пособия или выплаты	Размер пособия в 1 января 2009 г.	Источник финансирования
1. Пособие по беременности и родам (женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию)	100% заработка, но не более, чем из расчета 23 390 руб.	Фонд социального страхования
2. Единовременное пособие при рождении ребенка	9592 руб.	Фонд социального страхования Бюджеты всех уровней
3. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель), — дополнительно к пособиям по беременности и родам	359,7 руб.	Фонд социального страхования Бюджеты всех уровней
4. Ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет: а) работающим матерям (40% зарплаты на момент ухода в отпуск по беременности и родам, но не менее, чем пособие неработающим и не более 6630 руб.); б) неработающим матерям, родившим первого ребенка; в) неработающим матерям, родившим второго или следующего ребенка	1798 — 7194 руб.  1798,5 руб.  3597 руб.	Фонд социального страхования  Федеральный бюджет через Фонд социального страхования
5. Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания им обучения, но не более чем до достижения 18 летнего возраста):* минимальный размер на детей одиноких матерей (минимально) на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством РФ, когда взыскание алиментов невозможно (минимально) на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (минимально)	84–750 руб. (размер устанавливается субъектом Федерации) 84 руб. 168 руб. 126 руб.  126 руб.	Бюджеты субъектов Федерации

\* Согласно Федеральному закону № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. размеры пособий с 1 января 2005 г. устанавливаются субъектами Федерации.



Продолжительность послеродового отпуска составляет 10 недель (70 дней). Отпуск увеличивается до 86 дней в случае осложненных родов (например, с операционным вмешательством и до 110 дней, если родились двое или более детей. Основанием для этого служат больничный лист и справка о рождении ребенка, которые выдаются матери при выписке из родильного дома.

На период дородового и послеродового отпусков женщинам назначается пособие по беременности и родам в размере среднего заработка (дохода) по месту работы. Основанием для его получения служат больничные листы. С 2002 г. установлен и действует верхний предел выплат. Так, ежемесячное пособие по беременности и родам (как и оплата больничного листа по болезни или по уходу за больным ребенком) в 2004 г. не могло превышать 11 400 руб. в месяц, в 2005 г. — 12 480 руб., в 2006 г. — 15 000 руб., в 2008 г. — 23 450 руб., в 2009 г. — 25 390 руб. в месяц. Источник выплаты пособия — Фонд социального страхования.

#### **16.4. ЕДИНОВРЕМЕННОЕ ПОСОБИЕ ЖЕНЩИНАМ, ВСТАВШИМ НА УЧЕТ В МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ В РАННИЕ СРОКИ БЕРЕМЕННОСТИ**

Здоровье матери и ребенка во многом зависит от сознательного и грамотного поведения будущей матери с первых дней беременности. Чем раньше будущая мать узнает о том, что она беременна, и покажется врачу, тем больше гарантии объективно оценить ее здоровье, факторы риска, снабдить ее рекомендациями с учетом индивидуальных особенностей. Чтобы стимулировать ответственный подход к вынашиванию ребенка, с 1 апреля 1992 г. было введено новое пособие: единовременное пособие для матерей, вставших на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель). Это пособие выплачивается дополнительно к пособию по беременности и родам. Источник выплаты пособия — Фонд социального страхования.

Пособие до 2000 г. составляло 50% минимального размера оплаты труда (МРОТ), с 2000 г. устанавливается в фиксированном размере на весь календарный год: в 2000–2001 гг. — 100 руб.; в 2002–2006 гг. — 300 руб. В 2008 г. пособие было проиндексировано на 10,5%, а в 2009 г. — еще на 13% и достигло 374,6 руб. Из-за крайне незначительного размера это пособие оформляют немногим более  $\frac{1}{3}$  женщин.

В Москве введено дополнительное пособие вставшим на учет в срок до 20 недель. Размер пособия в 2008 г. составлял 500 руб., в 2009 г. — 600 руб.

## 16.5. ЕДИНОВРЕМЕННОЕ ПОСОБИЕ ПРИ РОЖДЕНИИ РЕБЕНКА

Рождение ребенка, особенно первенца, связано с большими материальными затратами. Ребенку необходимы коляска, кровать, белье, игрушки, предметы санитарии и гигиены и т.п. Существует такое экономическое понятие — «потребительская корзина новорожденного». Это стоимость минимального набора всего необходимого в текущих ценах.

Для компенсации семье хотя бы части этих затрат назначается и выплачивается единовременное пособие. Источник выплаты пособия — Фонд социального страхования. Пособие выплачивается одному из родителей (как правило, матери) по месту работы или учебы или в органах социальной защиты, если родители безработные.

До 1990 г. размеры пособий различались в зависимости от того, каким по порядку рождения у матери был ребенок.

В условиях экономической реформы, либерализации цен и инфляции сочли необходимым связать размер пособия с величиной минимального размера оплаты труда.

С 1 января 2005 г. единовременное пособие было увеличено с 4,5 тыс. до 6 тыс. руб., или на  $\frac{1}{3}$ . По сути, это увеличение лишь компенсировало задним числом инфляцию за 3 прошедших года с момента последнего увеличения пособия.

Следует отметить, что это минимально гарантированное государством пособие. Любой субъект РФ, любой регион, город вправе устанавливать дополнительные пособия при рождении детей за счет местных средств.

Большие доплаты к федеральному пособию действуют в Москве: 5500 руб. — при рождении первого ребенка; 14 500 руб. — при рождении второго и последующих детей. При этом в Москве в соответствии со ст. 14 Закона города Москвы № 4 от 28 января 2004 г. «О молодежи» в целях социальной поддержки молодых семей (для родителей не старше 30 лет) и улучшения демографической ситуации с 1 января 2004 г. выдается дополнительное единовременное пособие молодым семьям: при рождении первого ребенка — в размере пятикратного прожиточного минимума (установленного Правительством Москвы в расчете на душу населения); при рождении второго ребенка — семикратного минимума; при рождении треть-

его ребенка и последующих — в размере десятикратного минимума. В 2009 г. эти пособия составили соответственно 32 985, 46 179 и 65 790 руб.

В некоторых регионах дополнительные суммы не выплачивались, а зачислялись на именные накопительные счета, открываемые при рождении ребенка.

То же самое, что делают региональные власти, могут делать и отдельные предприятия, организации независимо от формы собственности, но за счет собственных средств. В ряде мест вместо дополнительного денежного пособия семьям предоставлялся бесплатный набор товаров для новорожденного.

## **16.6. ЕЖЕМЕСЯЧНОЕ ПОСОБИЕ НА ПЕРИОД ОТПУСКА ПО УХОДУ ЗА РЕБЕНКОМ ДО ДОСТИЖЕНИЯ ИМ ВОЗРАСТА 1,5 ГОДА**

С 1991 г. после либерализации цен размер пособия по уходу за ребенком до 1,5 года регулярно пересматривался с учетом индекса инфляции. Для удобства расчета размер пособия, как и других пособий и компенсационных выплат, был привязан к размеру минимальной оплаты труда. С 1 января 1992 г. пособие составляло 60% от минимальной зарплаты в 342 руб., затем (с 1 июня 1992 г.) было установлено вновь в фиксированном размере — 500 руб., что составляло  $\frac{5}{9}$ , или около 55,6%, от минимальной зарплаты в 900 руб. Далее пособие возрастало вместе с величиной минимальной оплаты труда (см. табл. 16.3 и 16.4).

В полном размере начислялось пособие работающим женщинам, имеющим годичный стаж работы, а также матерям, обучающимся с отрывом от производства. Не имеющим годичного стажа и неработающим женщинам назначалось меньшее пособие — 80% от полного размера пособия. Матерям, не достигшим 18 лет, пособие выплачивалось в полном размере независимо от стажа. После достижения ребенком возраста 1,5 года матерям, продолжающим оставаться в отпуске по уходу за детьми до 3 лет, выплачивались ежемесячные компенсационные выплаты в размере  $\frac{1}{3}$  минимальной оплаты труда.

С января 1994 г. пособие по уходу за ребенком до 1,5 года было установлено в размере 100% МРОТ, а в январе 1996 г. — увеличено до 2-кратного минимального размера оплаты труда (ранее — в размере 1 МРОТ).

С 1 января 2001 г. пособие стало устанавливаться в фиксированном размере — 200 руб. (т.е. равное МРОТ), а с 1 января 2002 г. было увеличено сразу в 2,5 раза — до 500 руб. (1,67 МРОТ).

С 1 января 2006 г. пособие по уходу за ребенком до 1,5 года было увеличено до 700 руб., но в итоге оказалось ниже МРОТ (равного 800 руб.) и составило менее 10% средней зарплаты.

В 2007 г. пособия были существенно увеличены (с 700 до 1500–6000 руб.), впервые введены пособия по уходу за ребенком для неработающих женщин (1500 руб. при рождении 1-го ребенка, 3000 руб. при рождении 2-го и следующих). Работающим женщинам пособие впервые установлено в долях к зарплате — 40% зарплаты на момент ухода в отпуск по беременности и родам, но не менее, чем неработающим матерям. Была установлена и максимальная величина пособия — не более 6000 руб. В 2008 г. минимальный и максимальный размеры пособий были увеличены (в соответствии с законом об индексации пособий) на 10,5%, а в 2009 г. — еще на 8,5%.

Следует отметить, что правом на пособие по уходу за ребенком до 1,5 года и от 1,5 до 3 лет может воспользоваться не только мать, но и отец, а также работающие бабушка или дедушка, не достигшие пенсионного возраста. Источник выплаты пособия — Фонд социального страхования.

## **16.7. ЕЖЕМЕСЯЧНОЕ ПОСОБИЕ НА РЕБЕНКА**

В 1990-е гг. в ходе развития системы социальной защиты семей с детьми в условиях переходного периода были введены компенсации в связи с инфляцией. Впоследствии начиная с 1994 г. появились собственно регулярные (ежемесячные) пособия на детей (см. табл. 16.3).

Принципы назначения пособий неоднократно менялись. До июня 1995 г. пособия были разными для детей разных возрастов, причем пособие на младших детей было больше, чем пособие на старших детей (пособия на старших составляли от  $1/2$  в 1990 г. до  $6/7$  МРОТ в 1995 г.), хотя расходы на детей с возрастом увеличиваются, а не уменьшаются. Этот парадокс, унаследованный от старых систем семейных пособий, сохранялся несколько лет. Видимо, наши законодатели подразумевали, что родители старших детей имеют больший трудовой стаж и опыт и как следствие — большую зарплату.

Пособия носили и универсальный (без учета доходов семьи), и адресный характер (только на детей в семьях с доходами ниже определенного уровня, кратного или МРОТ, или, позднее, — прожиточному минимуму).

Ежемесячные выплаты, как и все иные пособия, индексировались и регулярно увеличивались в размерах (см. табл. 16.3 и 16.4). Однако рост цен значительно обгонял рост пособий, в результате их покупательная способность оставалась невысокой. Так, ежемесячные пособия на ребенка от 1,5 до 6 лет в 1991–1992 гг. покрывали лишь 20–25% минимальных расходов на ребенка, а на детей старшего возраста — около 10%. В последние годы роль пособия упала еще больше, и в конце 2004 г. пособие на ребенка составляло менее 3% прожиточного минимума детей(!).

С 2005 г. порядок финансирования пособия изменился. Оно выплачивается не за счет федерального бюджета, а только за счет средств регионов. Они при этом могут установить любой размер пособия (но не ниже 70 руб.). Так, в Липецкой области пособие на 2005 г. установлено в размере 100 руб. в месяц, а в Ханты-Мансийском автономном округе — в размере 340 руб.

В 2004 г. из госбюджета на выплату этого пособия ушло более 20,4 млрд руб. С 2005 г. источник выплаты пособия — бюджеты субъектов Федерации. Однако из госбюджета особо проблемным регионам было перечислено более 4 млрд руб. дотаций на выплату этого пособия.

Расходы на выплату ежемесячного пособия были вплоть до 2007 г. самой затратной статьей в семейной политике.

## 16.8. НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ

В Советском Союзе вплоть до конца 1980-х гг. существовал налог на холостяков и «малосемейных» (бездетных) граждан. Он составлял 6% от заработной платы и был отменен одновременно с отменой компенсации за удорожание золотых обручальных колец.

В 1990-е гг. параллельно с реформированием системы семейных пособий были введены налоговые вычеты в сумме МРОТ или двухкратного МРОТ, в зависимости от уровня доходов.

Так, в 1999 г. налоговые вычеты предоставлялись каждому из родителей в размере 2 МРОТ на каждого ребенка. Вычет действовал лишь в те месяцы, пока суммарный доход не достигал величины в 10 тыс. руб., затем действовал налоговый вычет в размере 1 МРОТ вплоть до месяца, когда сумма доходов достигала величины в 30 тыс. руб. При более высоких доходах право на вычет пропадало.

В 2000 г. налоговые вычеты каждому из родителей в размере 2 МРОТ на каждого ребенка действовали, пока суммарный доход не достигал величины в 15 тыс. руб., а затем действовал налоговый

ищет в размере 1 МРОТ вплоть до месяца, когда сумма доходов достигала величины в 50 тыс. руб.

В «Концепции демографического развития РФ на период до 2015 г.», одобренной распоряжением Правительства РФ № 1270-р от 24 сентября 2001 г., в разделе «Приоритеты демографического развития в области стимулирования рождаемости и укрепления семьи» среди прочих мер упомянуты и налоговые вычеты.

Ежегодно 1 апреля заканчивается срок представления гражданами РФ налоговых деклараций за предыдущий год и заявлений на положенные законом налоговые вычеты на детей — на их обеспечение, обучение и лечение.

На какие же налоговые льготы могут рассчитывать граждане, имеющие детей?

В Налоговом кодексе Российской Федерации (НК РФ) предусмотрено предоставление стандартных налоговых вычетов (ст. 218) и социальных налоговых вычетов (ст. 219).

### **16.8.1. Стандартные налоговые вычеты на детей**

На основании подп. 4 п. 1 ст. 218 НК РФ на каждого ребенка, находящегося на обеспечении у налогоплательщиков, являющихся родителями, предоставляется *стандартный налоговый вычет*. До начала 2005 г. размер вычета составлял 300 руб. за каждый месяц налогового периода, с 1 января 2005 г. он был увеличен вдвое — до 600 руб. С 1 января 2009 г. вычет увеличен до 1000 руб.

Право на вычеты имеют не только родители ребенка, но и супруги родителей, опекуны или попечители, если ребенок находится на их обеспечении.

Уменьшение налоговой базы производится с месяца рождения ребенка или месяца, в котором установлена опека (попечительство), и сохраняется до конца того года, в котором ребенок достиг 18-летнего возраста. Если дети — учащиеся дневной формы обучения (студенты, аспиранты, ординаторы, курсанты), то право на вычет действует до достижения 24-летнего возраста. При окончании учебного заведения учащимся дневной формы обучения налоговые вычеты на их содержание прекращаются с месяца, следующего за окончанием учебного заведения.

Предоставление стандартных вычетов на содержание детей, включая учащихся дневной формы обучения, производится независимо от наличия у детей самостоятельных источников дохода и совместного проживания с родителями.

Вычет действует в отношении доходов, облагаемых по налоговой ставке 13%, следовательно, реальный выигрыш составлял 39 руб. в месяц при вычете в 300 руб. на каждого из работающих родителей (или 78 руб. в месяц, если работающих родителей двое). С 1 января 2005 г. вычет стал вдвое выше и, соответственно, выигрыш для родителей с детьми стал выше: 78 руб. на одного родителя и 156 руб. на двоих. Вдовцам и одиноким родителям данный вычет предоставляется в двойном размере. Напомним, что ежемесячное пособие на ребенка составляло до начала 2005 г. 70 руб. (на детей в семьях с доходом ниже прожиточного минимума). С 1 января 2009 г. налоговая льгота на одного родителя выросла с 78 до 130 руб. За год эта налоговая льгота может составить 1560 руб. (130 руб. × × 12 мес.) на каждого ребенка каждому из работающих родителей.

Казалось бы, налоговая льгота должна быть существенным довеском к пособию. Однако условия, на которых предоставляется право на вычет, сильно ограничивают круг получателей, которые воспользуются льготой по максимуму — в течение всего года.

Так, предусмотрено, что вычет действует только *до месяца*, в котором доход, исчисленный *нарастающим итогом* с начала налогового периода, достигнет определенной предельной суммы. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил предел, налоговый вычет не применяется.

Так, в 2002—2004 гг. все, чей годовой доход не превысил 20 тыс. руб. (и в среднем 1666 руб. в месяц (прожиточный минимум трудоспособного составлял в конце 2004 г. более 2600 руб.)), воспользовались в 2002 г. льготой полностью в течение 12 месяцев.

При среднемесячной зарплате в 3000 руб. право на вычет переставало действовать после 6 месяцев. При зарплате от 4 тыс. до 5 тыс. руб. право на вычет сохранялось лишь в первые 4 месяца и т.д.

С 1 января 2005 г. увеличен не только размер вычета (с 300 до 600 руб.), но и предельная сумма, с достижением которой право на вычет пропадает, — с 20 тыс. до 40 тыс. руб. Это означает, что работники с зарплатой, близкой к средней (ориентировочно в 2005 г. она составила около 8000 руб.), смогли воспользоваться льготой не более 5 месяцев. И лишь те, чей годовой доход не превысил в 2005 г. 40 тыс. руб. (в среднем 3333 руб. в месяц), пользовались льготой полностью в течение 12 месяцев.

С января 2009 г. предельная сумма увеличена сразу до 280 тыс. руб. То есть льготой полностью в течение года смогут воспользоваться родители с зарплатой до 22 300 руб.

Льгота не предоставляется работающим родителям автоматически, а только на основании письменного заявления и документов, подтверждающих право на налоговые вычеты (п. 3 ст. 218 НК РФ)<sup>1</sup>.

Если источником дохода у налогоплательщика является не один работодатель, а два или более, то воспользоваться правом на налоговые вычеты можно только по одному из мест получения дохода.

### **16.8.2. Социальные налоговые вычеты на детей**

Статьей 219 НК РФ предусмотрено право налогоплательщика на уменьшение налоговой базы (в отношении доходов, полученных в налогооблагаемом периоде и облагаемых налогом по ставке 13%) на суммы произведенных в этом же налоговом периоде расходов *на обучение и лечение* как самого налогоплательщика, так и *его детей*.

#### **Вычет расходов на обучение детей**

Из налоговой базы за предыдущий год можно вычесть суммы, уплаченные в течение года налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет на дневной форме обучения, в размере фактически произведенных расходов, но не более 50 тыс. руб. на каждого ребенка (в общей сумме на обоих родителей).

При ставке в 13% и максимальном использовании своего права это дает семье выигрыш в 6500 руб. (50 тыс. руб. × 0,13) на каждого ребенка — сумма, почти равная зарплате в бюджетных отраслях.

Право на вычет налогоплательщик получает только при представлении всех документов, подтверждающих фактические расходы на обучение, а также при наличии у образовательного учреждения соответствующей лицензии или иного документа, подтверждающих статус учебного заведения.

#### **Вычет расходов на лечение детей**

Из налоговой базы за предыдущий год можно вычесть суммы, уплаченные в течение года налогоплательщиком-родителем за ус-

---

<sup>1</sup> Более подробно об условиях применения права на стандартные налоговые вычеты можно прочитать на сайтах [garant.ru](http://garant.ru) или [nalog.ru](http://nalog.ru). Например, см.: Методические рекомендации налоговым органам о порядке применения гл. 23 НК РФ («Налог на доходы физических лиц», ст. 218).



луги по лечению своих детей в возрасте до 18 лет, предоставленные медицинскими учреждениями РФ, но только в соответствии с перечнем услуг, утвержденных Правительством РФ.

Подлежат вычету и расходы на медикаменты, назначенные детям лечащим врачом и приобретенные налогоплательщиками за счет собственных средств, но также только в соответствии с перечнем лекарственных средств, утвержденных Правительством РФ.

Общая сумма данного социального вычета не может превышать 50 тыс. руб. Однако по дорогостоящим видам лечения сумма вычета может быть и большей (в размере фактических расходов). Перечень таких видов лечения также утверждается Правительством РФ. При этом учитываются только расходы на лечение в медицинских учреждениях РФ.

Чтобы воспользоваться этими льготами, надо не только знать о них, но и уметь оформить их получение.

Социальные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику на основании его письменного заявления при подаче им налоговой декларации в налоговые органы по окончании налогового периода. Иной порядок предоставления социальных налоговых вычетов Налоговым кодексом РФ не предусмотрен. Таким образом, только тот, кто своевременно подаст налоговую декларацию (и соответствующие документы), сможет вернуть частично (или полностью) деньги, потраченные на образование и лечение детей.

Если доходы налогоплательщиков, облагаемые налогом по ставке 13%, были меньше суммы социальных налоговых вычетов, полагающихся в отчетном налоговом периоде, то налоговая база будет равна нулю и весь удержанный налог должен быть возвращен. Та часть суммы налоговых вычетов, которой налогоплательщик не воспользовался, на следующий налоговый период не переносится (п. 3 ст. 210 НК РФ). Также не предусмотрен перенос на следующий налоговый период разницы между фактическими расходами налогоплательщика, произведенными на обучение и лечение детей, и установленным размером общей суммы соответствующего социального налогового вычета (ст. 219 НК РФ).

## **ВЫВОДЫ**

1. Социально-экономическая поддержка семей с детьми предполагает использование различных ресурсов, серьезные затраты на реализацию экономических мер, без чего она не может быть

- результативной. Семьи с несовершеннолетними детьми имеют повышенные риски бедности как результат низкой заработной платы и невысоких размеров материнских и детских пособий. Рождение ребенка для большинства молодых семей ведет к резкому снижению уровня жизни.
2. С января 1994 г. в России была введена усовершенствованная система социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, существенно упростившая и сократившая число пособий и порядок их назначения. С 1998 г. на федеральном уровне началось реформирование системы государственных пособий гражданам, имеющим детей. Первый этап этой работы заключался в передаче функций назначения и выплаты ежемесячных пособий на детей органам социальной защиты населения (ранее пособия на ребенка назначались работающим женщинам по месту работы (учебы)). В 1999 г. начался переход к новой модели назначения и выплаты пособий — по адресному принципу — только на детей в семьях с низкими доходами, со среднедушевым доходом, не превышающим 100% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.
  3. Существенные изменения в условиях назначения и в размерах пособий произошли в 2007–2008 гг. Система пособий ориентирована на стимулирование рождения хотя бы второго ребенка, введен механизм индексации пособий. Появились и новые меры: «родовые сертификаты», компенсации части оплаты за детские дошкольные учреждения, материнский (семейный) капитал. Систему пособий дополняют налоговые вычеты — стандартные и социальные.
  4. Несмотря на увеличение в 2007–2008 гг. размеров семейных, материнских и детских пособий, той помощи, которая сегодня предоставляется семьям с детьми, явно недостаточно как для более полной реализации сложившихся установок на рождение второго и последующих детей, так и для стимулирования рождаемости, изменения системы ценностей, повышения престижа семьи с несколькими детьми.
  5. Увеличившаяся в 2008 г. инфляция (13,3%) и начавшийся кризис (рост безработицы, снижение зарплат и падение реальных доходов) сводят на нет предпринятые для поддержания уровня жизни семей с детьми меры. Принятие антикризисных мер, а также дальнейшее развитие экономических мер поддержки семей с детьми позволяют уменьшить масштабы и глубину бед-

ности семей с детьми и создать среду, в которой решения о рождении детей (и не только первых, но и вторых и третьих) будут приниматься более свободно и более ответственно.

## **ТЕРМИНЫ**

Семейные и материнские пособия

Компенсационные выплаты

Адресный принцип назначения и выплаты пособий

Прожиточный минимум

Пособие по беременности и родам

Единовременное пособие при рождении ребенка

Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года

Ежемесячное пособие на ребенка

Стандартный налоговый вычет

Социальные налоговые вычеты

Вычет расходов на обучение детей

Вычет расходов на лечение детей

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие основные пособия выплачиваются семьям с детьми?
2. Назовите основной источник выплаты семейных и материнских пособий.
3. Ограничиваются ли размеры пособий по беременности и родам? По уходу за ребенком в возрасте до 1,5 года?
4. Какие пособия и компенсации дифференцированы по очередности рождения ребенка?
5. На какие налоговые льготы имеют право семьи с детьми?
6. Охарактеризуйте новые меры поддержки семей с детьми, введенные в 2007–2008 гг.

# РАЗДЕЛ IV

## ФИНАНСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### ГЛАВА 17. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О ФИНАНСАХ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ

---

---

#### 17.1. ПОНЯТИЕ И ГРАНИЦЫ ФИНАНСОВ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ

**Понятие общественных финансов.** Общественные (государственные и муниципальные) финансы являются составной частью общей финансовой системы страны. Сферой финансов является совокупность операций с доходами, их распределением и перераспределением в процессе общественного воспроизводства. В рамках процесса производства, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта образуются и расходуются фонды денежных средств субъектов хозяйствования. Эти денежные средства, рассматриваемые в процессе их образования и движения, образуют финансы субъектов экономической деятельности, обеспечивающие для них возможность нормального функционирования. Внутренняя экономика стран в соответствии с системой национальных счетов подразделяется, как уже говорилось, на пять секторов: нефинансовые корпоративные и квазикорпоративные предприятия; финансовые корпорации; государственное управление; частные некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства (население); домашние хозяйства. К каждому из этих секторов относятся соответствующие субъекты хозяйствования (институциональные единицы).

**Финансы страны** представляют собой совокупность финансов секторов экономики с учетом их финансовых отношений с другими странами. Финансы каждого сектора экономики являются подсистемами общей финансовой системы страны. Основными критериями выделения подсистем являются особая роль каждого сектора экономики в общей экономической системе страны и наличие

собственной финансовой базы, образующейся в процессе образования первичных доходов и их перераспределения. Совокупность финансов институциональных единиц каждого сектора в их взаимодействии между собой и другими секторами образует финансы секторов экономики. Одним из таких секторов является сектор государственного (общественного) управления. При этом государственные и муниципальные финансы объединяются в общую категорию общественных (государственных) финансов.

Потребность в государственных финансах порождается самим фактом существования государства и необходимостью денежного обеспечения выполнения им своих функций. В наиболее общем виде функцией органов государственного управления является проведение государственной политики и выполнение государственных задач посредством предоставления общественных благ (нерыночных товаров и услуг) для их потребления населением и обществом в целом, а также посредством перераспределения доходов (осуществления трансфертов) и богатства. Общественные блага могут предоставляться для коллективного или индивидуального потребления. К коллективному потреблению относятся, например, государственное управление, оборона, обеспечение законности и правопорядка; к индивидуальному — образование, социальная защита и др.

Денежные фонды, которыми оперируют общественные финансы, формируются как за счет собственных средств, так и за счет кредитных ресурсов. Собственные средства сектора государственного управления формируются, главным образом, за счет налогов и отчислений, уплачиваемых в бюджеты и внебюджетные фонды предприятиями, учреждениями и организациями, относящимися ко всем секторам, и населением, а также за счет доходов от собственности и продажи рыночных услуг. Источниками кредитных ресурсов являются прямые займы у финансово-кредитных организаций и привлечение денежных средств путем выпуска и продажи долговых обязательств — облигаций и др.

Систему финансов сектора общественного управления образует совокупность финансов институциональных единиц государственного управления, включая также финансы муниципального уровня управления. *Государственные финансы*<sup>1</sup> — это финансы сектора государственного управления. В силу этого он участвует в об-

<sup>1</sup> Здесь и далее, если иное специально не оговорено, под термином «государственные финансы» понимаются финансы государственного и муниципального уровней управления.

шем кругообороте доходов, расходов, выпуска продукции и формировании активов и пассивов страны.

Финансы сектора общественного управления традиционно понимаются как инструмент мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. Они представляют собой единый комплекс финансовых операций, с помощью которого органы государственного управления аккумулируют денежные средства и осуществляют денежные расходы.

Формирование ресурсов государственных (общественных) финансов и расходование имеющихся средств в демократических государствах должны осуществляться на основе предпочтений граждан по поводу взимаемых обязательных платежей и получаемых общественных благ. Поэтому формирование бюджетов и других общественных фондов определяется и утверждается представительными органами власти, избранными населением.

Основным финансовым фондом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованного фонда денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства, является государственный бюджет. Наряду с бюджетом, существенную роль играют внебюджетные фонды. *Государственные внебюджетные фонды* имеют, как правило, целевое назначение. В России, в частности, функционируют три вида социальных внебюджетных фондов: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования.

Бюджет и внебюджетные фонды являются инструментами, с помощью которых осуществляется перераспределение доходов и, соответственно, ресурсов между секторами экономики, видами деятельности, территориями, хозяйствующими субъектами, отдельными социальными группами населения и т.д.

В федеративных государствах, к которым относится Россия, в зависимости от уровней управления бюджеты органов власти подразделяются на финансы центрального правительства, финансы региональных органов власти и местные (муниципальные) финансы. Государственные внебюджетные фонды также могут существовать на различных уровнях управления.

Осуществляя посредством бюджета перераспределительную функцию, государство оказывает регулирующее воздействие на экономику, способствуя развитию одних видов деятельности и территорий и сдерживая другие, а также на социальное развитие, обе-

спечивая доступность для населения основных общественных благ и несколько выравнивая уровень доходов различных социальных групп населения.

До последнего времени финансы рассматривались в основном под углом зрения формирования и расходования денежных ресурсов органов государственного управления и обеспечения их платежеспособности. К операциям, связанным с формированием и расходованием денежных ресурсов, относятся денежно-кредитные операции, при которых одна институциональная единица производит платеж или принимает на себя обязательство, выраженное в денежной форме, а другая институциональная единица получает платеж или другой актив, также выраженный в денежных единицах. К таким операциям относятся, например, приобретение органами государственного управления товаров и услуг, оплачиваемых деньгами, оплата труда государственных служащих, выплаты социальных пособий. Все остальные операции рассматриваются как не относящиеся к денежно-кредитным. В качестве примера можно привести бартерные операции и трансферты в натуральной форме.

Вместе с тем *денежные потоки* — это лишь составная часть всех потоков ресурсов, с которыми имеют дело субъекты хозяйствования. Поэтому они должны рассматриваться во взаимодействии со всеми другими потоками как важнейший фактор, оказывающий влияние на величину активов. В последние годы все большее внимание привлекают новые аспекты финансовых отношений. Формируется новое понимание государственных финансов. Возрастающая сложность разработки и оценки эффективности государственной политики привела к отказу от рассмотрения финансов только как категории, характеризующей движение денежных средств. Была осознана необходимость отражения в государственных финансах потоков всех ресурсов, составления балансов государственных активов и пассивов и оценки стоимости имущества, находящегося в собственности государства. Это повлекло за собой потребность в интеграции всех потоков ресурсов, с которыми имеют дело органы государственного управления и построения системы государственных финансов, увязывающей чистую стоимость государственного имущества на начало какого-либо периода с потоками средств в течение планируемого периода и величиной стоимости этого имущества на конец периода. Масштабы ресурсов, которыми распоряжается государство, и увеличение их доли в общем объеме ресурсов страны обусловили рост влияния государ-

ственных финансов на социально-экономическое развитие страны. Стали более острыми проблемы эффективности использования государственных финансовых ресурсов.

В связи с этим во всех странах осуществляется реформирование системы государственных финансов на основе рекомендаций Международного валютного фонда, принятых в 2001 г. Новая система должна обеспечивать идентификацию, измерение, мониторинг и оценку воздействия на экономику мер государственной экономической политики и других видов экономической деятельности. Управление этими операциями должно предусматривать долговременную устойчивость финансово-экономической деятельности. Международным валютным фондом было признано целесообразным отказаться от балансирования поступлений и расходования только денежных средств как центрального звена финансовой системы и увязать движение чисто денежных потоков с движением всех активов, которыми располагает государство.

Согласно новой трактовке государственных финансов они являются не только инструментом формирования и расходования денежных ресурсов, но и инструментом, обеспечивающим формирование всех активов и пассивов органов государственного управления, включая нефинансовые активы и пассивы.

Таким образом, учитывается, что в конечном счете устойчивость государственных финансов определяется не только платежеспособностью, но еще в большей мере — чистой стоимостью государственных активов, величиной имущества, владельцем которого оно является, включая нефинансовые активы (основной капитал и др.).

Когда государство продает какое-либо имущество, например здание, землю, ценности, оно получает деньги, которые рассматриваются как доходы бюджета. В случае покупки имущества затраты на него рассматриваются как расходы бюджета. В то же время величина изменения активов нигде не отражается. Между тем покупка или продажа имущества государством не меняет его чистого дохода или собственного капитала. Изменяется лишь форма его активов: в случае продажи имущества наличность возрастает, а основной капитал государства уменьшается, в случае покупки — наоборот. Такая ситуация формирует стимулы к продаже земли, сдаче в аренду участков, богатых полезными ископаемыми, поскольку поступающие средства рассматриваются как доход. Кроме того, создаются стимулы к сокращению инвестиций, в том числе в развитие человеческого капитала, поскольку затрачиваемые на это



средства рассматриваются как расходы; увеличение собственного капитала государства за счет принятия на баланс школ, больниц и другого имущества не рассматривается.

Если такую же операцию производит корпорация, это отражается на счете капитала. В случае приобретения имущества корпорацией затраты на покупку рассматриваются не как текущие расходы, а как инвестиции. Приобретение имущества не отражается на чистом доходе, а капитал фирмы увеличивается. Назрела необходимость ввести в бюджет счет капитала. Учет активов и пассивов должен отражать как материальные, так и нематериальные активы. Это приведет к большей осмотрительности в экономической политике. Потоки средств, поступающих органам государственного управления и исходящих из него, должны вести к увеличению стоимости государственного имущества.

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ 22 мая 2004 г., в России начиная с 2006 г. также осуществляется переход на новые принципы формирования государственных финансов. Целью реформирования, как отмечается в Концепции, является «повышение результативности бюджетных расходов и оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации»<sup>1</sup>. Основные направления реформы были определены в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2003 г.».

Реализация новых принципов во всех странах требует многих лет, включая подготовительный и переходный периоды. В процессе реформы необходимо обеспечить не только устойчивую сбалансированность бюджета, но и преобразование системы государственного управления. Предусматриваемые изменения методов и процедур требуют практической проверки и отработки. Ускоренное внедрение новой системы может привести к ослаблению финансовой дисциплины и неоправданному усложнению бюджетного администрирования.

**Границы финансов сектора общественного (государственного) управления.** Определение государственных финансов связано в первую очередь с определением границ сектора государственного уп-

---

<sup>1</sup> «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», одобренная постановлением Правительства Российской Федерации № 249 от 22 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 1 июня.

рвления, т.е. сектора экономики, финансы которого подлежат рассмотрению, и его отграничением от других секторов экономики. Границы сферы государственных финансов определяются кругом институциональных единиц, относящихся к органам государственного управления.

Систему государственного управления страны составляют создаваемые в результате политических процессов органы государственной власти и их структуры, наделенные монопольным правом на власть в пределах данной территории или ее частей. Соответственно, совокупность всех государственных институциональных управленческих единиц, функционирующих в стране, образует сектор государственного управления. Сектор общественного управления включает органы государственной и муниципальной власти и принадлежащие им или контролируемые ими некоммерческие организации.

С функциональной точки зрения сектор государственного (общественного) управления определяется задачами и функциями, возложенными на отдельные единицы этого сектора. Это оказание нерыночных услуг, осуществление перераспределения доходов и собственности и выполнение государственных задач. Государственные органы управления осуществляют свои функции не в целях извлечения финансовой или иной коммерческой выгоды.

Финансы сектора государственного управления нужно отличать от финансов государственного сектора как более широкого понятия, включающего сектор государственного управления и государственные нефинансовые и финансовые организации. Это обусловлено тем, что нефинансовые организации (государственные промышленные и иные предприятия) выполняют функции, связанные с производством и реализацией товаров и услуг, а государственные финансовые организации (Центральный банк и другие государственные финансово-кредитные организации) осуществляют функции, аналогичные функциям финансового сектора экономики, и являются его частью. Функции сектора государственного управления принципиально иные. Это предоставление общественных благ (оказание нерыночных услуг населению), перераспределение доходов и собственности и выполнение государственных задач.

Необходимость отделения государственных финансов от финансов других секторов экономики предопределяется необходимостью разграничения государственного сектора и сектора государственного управления.

Государственный сектор — понятие более широкое, чем сектор государственного управления. Он выделяется с позиций собственности, которой владеет или которую контролирует государство. Наряду с государственным управлением, деятельность которого направлена на реализацию интересов общества в целом, он выполняет ряд других функций, связанных с производством и реализацией товаров и услуг, а также функции, аналогичные функциям финансового сектора экономики. Наличие подобной деятельности порождает проблему разграничения операций сектора государственного управления и других секторов экономики. Возникает необходимость решения вопроса, является ли такая деятельность частью операций сектора государственного управления или же относится к какому-либо иному сектору экономики. Вопрос разграничения между сектором государственного управления и другими видами деятельности предприятий и организаций, относящихся к государственному сектору, возникает при рассмотрении любого вида производственной или коммерческой деятельности.

Проблема связана с тем, что кроме деления экономики на экономические сектора существует также деление субъектов хозяйствования по формам собственности. Предприятия и финансовые учреждения могут быть как в частной собственности, так и в собственности государства или контролироваться государством. В последних случаях согласно системе национальных счетов они относятся к государственному сектору, однако не рассматриваются в качестве органов государственного управления, и соответственно, их финансы не являются финансами органов государственного управления. При распределении по секторам экономики такие единицы относятся соответственно к сектору нефинансовых корпоративных предприятий или составляют часть сектора финансовых учреждений. Критерием является основная функция органов государственного управления и государственных учреждений — предоставление услуг нерыночного характера. Эта функция по своим целям, результатам и источникам финансирования отличается от функций других секторов. Для рассмотрения государственных финансов важно выделение тех финансовых операций, которые связаны с выполнением государством своей основной функции.

**Отграничение финансов сектора государственного управления от финансового сектора экономики.** При формировании общественных финансов необходимо производить четкое разграничение между секторами государственного управления и финансовых учреждений. Финансовые учреждения могут быть собственностью органов

государственной власти или контролироваться ими и заниматься приемом переводных депозитов до востребования, срочных и сберегательных вкладов, выполнять функции органов денежно-кредитного регулирования, принимать финансовые обязательства и приобретать финансовые активы на финансовом рынке. Однако учреждения или деятельность такого рода не относятся к государственным финансам. Исключение таких финансовых функций из деятельности органов государственного управления необходимо для более полного и четкого представления результатов финансовой деятельности государственных органов управления, выражающейся в форме их операций с финансовой системой, чтобы не смешивать между собой эти два сектора.

Разграничение системы государственных финансов с кредитно-денежным регулированием позволяет правильно оценить роль сектора государственного управления в регулировании кредитно-денежного обращения и платежного баланса, а также разграничить финансирование дефицита (или использование активного сальдо) платежного баланса с финансированием дефицита (или использованием профицита) государственного бюджета. Поэтому функции органов кредитно-денежного регулирования, выполняемые как центральным банком, так и правительственными органами, рассматриваются как выполняемые финансовым сектором экономики. Функциями такого рода являются кредитно-денежное регулирование, управление международными резервами, прием переводных депозитов до востребования, прием срочных и сберегательных вкладов, одновременное принятие обязательств и приобретение финансовых активов на рынке капитала. Все операции, связанные с осуществлением таких функций, не входят в состав операций сектора государственного управления и должны отражаться в составе операций сектора финансовых учреждений. Вместе с тем, поскольку центральные (национальные) банки и некоторые другие финансово-кредитные учреждения являются собственностью государства, они используются органами власти для проведения государственной финансовой и денежно-кредитной политики. В сектор финансовых учреждений входят следующие подсектора: органы денежно-кредитного регулирования, коммерческие банки, депозитные банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, прочие финансовые учреждения. Вместе с тем государственный пенсионный и другие государственные внебюджетные социальные фонды России относятся к сектору государственного управления.

Страховые компании и пенсионные фонды представляют собой часть сектора финансовых учреждений, занимающуюся мобилизацией сбережений населения и выплатой страховых сумм в соответствии с договором и вложениями временно свободных денежных средств в различные активы. *Страховые компании* включают корпоративные организации и взаимные фонды, основной функцией которых является предоставление различных видов страхования (страхование жизни, страхование от несчастных случаев, болезни, пожара, аварии и т.д.). Страховые компании не включаются в сектор государственного управления. Однако фонды социального страхования, средства которых образуются за счет обязательных взносов работников и/или работодателей, создаваемые, контролируемые и финансируемые государством и распространяющиеся на всю страну (как это имеет место в России) или значительные группы населения, относятся к сектору государственного управления. *Пенсионные фонды*, возникающие на основе добровольных соглашений между работниками и работодателями, а не в результате решений органов государственной власти и функционирующие на базе независимых фондов, рассматриваются как функционирующие в финансовом секторе. Они представляют собой независимые организации, функционирующие на рынке капитала. В то же время пенсионные фонды государственных служащих, средства которых инвестируются в государственные ценные бумаги, относятся к сектору государственного управления. В России государственный Пенсионный фонд, обслуживающий все население, также относится к государственному управлению, а его финансовые операции — к государственным финансам.

**Отграничение сектора государственного управления от нефинансового государственного сектора.** К государственным предприятиям корпоративного и квазикорпоративного типов относятся предприятия, которые принадлежат органам государственного управления или контролируются ими. Они функционируют на коммерческой основе, осуществляют продажи рыночных товаров и услуг другим секторам экономики в крупных объемах и по рыночным ценам. Органы государственной власти считаются собственниками данного предприятия, если они владеют всеми или более половины его акций или других видов участия в капитале. Критерии, позволяющие определить, кто именно контролирует предприятие, являются более сложными. Контроль включает выработку политики, управление и руководство. Даже если органам государственного управления не принадлежит бóльшая часть капитала предприятия,

но при этом они в значительной степени контролируют его деятельность, предприятие считается государственным предприятием. В России в 2006 г. было 160 тыс. государственных предприятий.

Выявление единиц, являющихся нефинансовыми государственными предприятиями, представляется важным по нескольким причинам, и прежде всего для обозначения границ сектора государственного управления, из которого их следует исключать, и определения границ нефинансового государственного сектора.

**Государственные предприятия** могут быть использованы для реализации важнейших государственных программ. Важным видом государственных и муниципальных расходов являются расходы на инвестиции во вновь создаваемые или действующие предприятия, осуществляемые в значительной мере на долевых началах с частным бизнесом. Эти расходы являются составной частью экономической политики, влияющей на структуру и технологический уровень производства. Общая потребность в финансировании сектора государственного управления и нефинансовых государственных предприятий и возможность ее удовлетворения являются важным показателем общего объема выполняемых ими операций и того влияния, которое оказывается ими на состояние денежной системы страны. Финансовые операции и остатки средств на счетах таких государственных предприятий не включаются в финансы сектора государственного управления в силу того, что характер их деятельности по своей природе отличается от характера деятельности этого сектора, а решение стоящих перед ними задач, связанных с производством и финансированием, не основывается на соображениях государственной политики.

Те предприятия и организации, которые не осуществляют реализацию товаров и услуг населению в крупных размерах, а занимаются выполнением функций регулирования (например, лицензирование продавцов), не должны включаться в сектор нефинансовых государственных предприятий. Если основное финансирование или контроль над деятельностью таких единиц принадлежит государственным органам, то они должны включаться в сектор государственного управления.

От корпоративных и квазикорпоративных государственных предприятий следует отличать так называемые ведомственные государственные предприятия. К *ведомственным предприятиям* относятся предприятия и организации, функционирующие в рамках сектора государственного управления и занимающиеся коммерческой или производственной деятельностью в незначительных мас-

штабах. Примеры ведомственных предприятий, основной деятельностью которых является реализация товаров и услуг за пределы данного сектора в незначительных размерах, — службы общественного питания в зданиях государственных организаций, организации, занимающиеся арендой жилья для государственных служащих. К предоставлению другим секторам платных услуг относится выдача паспортов, водительских прав, судебные сборы; к вспомогательной деятельности по отношению к другим государственным функциям относится продажа семян или племенных животных экспериментальными фермами, продажа музейных открыток государственными музеями, реализация продукции профессионально-технических училищ. Может иметь место реализация товаров и услуг государственными учреждениями в виде платы за обучение, сборов за посещение парков и музеев и т.п. Примерами ведомственных предприятий вспомогательного типа являются предприятия военного назначения, занимающиеся материально-техническим снабжением, продажей военной техники, ремонтные мастерские.

Отнесение к сектору государственного управления некоммерческих организаций осуществляется в зависимости от того, кто их финансирует и контролирует. В состав сектора государственного управления включаются некоммерческие учреждения, полностью или большей частью финансируемые и контролируемые органами государственной власти, которые могут участвовать в их создании. Государственное финансирование может иметь форму членских взносов или других трансфертов, а государственный контроль может заключаться в организации эффективной деятельности таких организаций. Некоммерческие организации, существующие на частные добровольные взносы и неподконтрольные государству, относятся к сектору некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Проблемы разграничения могут касаться больниц, учебных заведений и др.

В соответствии с вышеизложенным к *государственным (общественным) финансам* относятся финансы федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, бюджетов муниципальных органов власти и государственных и муниципальных внебюджетных социальных фондов. Центральное место в государственных финансах принадлежит бюджетам. В то же время существенную роль выполняют различные государственные автономные фонды на федеральном и региональном уровнях. Как правило, в этих фондах аккумулируются ресурсы для решения крупных проблем, требу-

ющих специального внимания органов государственной власти. Источниками средств таких фондов являются целевые налоги и сборы, перечисления средств из бюджета, капитализация доходов и займы. Во Франции и Японии за счет таких фондов финансируется примерно половина государственных расходов, в Великобритании — треть. Фонды имеют целевой характер и предназначены для финансирования различных социальных, экономических, научно-технических, кредитных и других проблем.

**Образование и расходование финансовых ресурсов общественно-го сектора.** Как уже отмечалось, финансы общественного сектора представляют собой сложную систему. В консолидированном виде образование и использование финансовых ресурсов органов государственного и муниципального управления могут быть охарактеризованы на основе системы национальных счетов. В России образование и использование финансовых ресурсов органов государственного управления характеризуются данными табл. 17.1.

В секторе общественного управления, как и в других секторах экономики, создается валовая добавленная стоимость, оплачивается труд наемных работников и платятся некоторые виды налогов. В результате образуется валовая прибыль сектора государственного управления. Она характеризует прибыль (убыток) до учета доходов от собственности.

*Сальдо первичных доходов.* Первичные доходы секторов экономики отражают их образование у первых получателей, в том числе в секторе государственного управления. В процессе перераспределения доходы (валовая прибыль) общественного сектора увеличиваются за счет налогов на производство. Налоги на производство и импорт в СНС трактуются в качестве первичных доходов государства, рассматриваемого в качестве участника воспроизводственного процесса, обеспечивающего необходимые условия его осуществления. Под налогами на производство понимаются налоги на продукты и «другие налоги на производство», т.е. косвенные налоги, взимаемые в зависимости от количества произведенной продукции (НДС, налог с продаж, акцизы, таможенные пошлины и др.). Они составляют основную часть первичных доходов сектора государственного управления. Доля налогов на производство в ВВП в 2005 г. составила 20,4% и увеличилась по сравнению с 2002 г. на 1,7 процентного пункта. Одновременно на 0,9 процентного пункта сократились субсидии на производство.

В процессе образования первичных доходов органы государственного управления получают платежи за предоставление своей



**Образование, распределение и использование доходов сектора государственного управления в 2002–2005 гг., млрд руб.<sup>1</sup>**

	Номер строки	2002 г.	2005 г.	2002 г. в % к ВВП	2005 г. в % к ВВП
<b>Образование доходов</b>					
Валовая добавленная стоимость (ВДС), созданная в секторе государственного управления	1	1033,0	1939,4	9,5	9,0
Оплата труда наемных работников	3	942,2	1800,3	8,7	8,3
Другие чистые налоги на производство*	4	1,0	0,6	0,0	0,0
Валовая прибыль сектора ( $5 = 1 - 2 - 3$ )	5	89,8	138,4	0,8	0,6
Налоги на производство	6	2027,0	4406,7	18,7	20,4
Субсидии на производство	7	181,2	162,4	1,7	0,8
Доходы от собственности полученные	8	213,1	335,8	2,0	1,5
Доходы от собственности переданные	9	235,8	220,0	2,2	1,0
Валовое сальдо первичных доходов ( $10 = 5 + 6 - 7 + 8 - 9$ )	10	1912,9	4498,7	17,7	20,8
Текущие налоги на доходы, имущество, отчисления на социальное страхование и другие текущие трансферты полученные	11	1924,8	3820,1	17,8	17,7
Социальные пособия в денежной форме и другие текущие трансферты выплаченные	12	1148,9	1771,4	10,6	8,2
Валовой располагаемый доход ( $13 = 10 + 11 - 12$ )	13	2688,7	6547,5	24,8	30,3
Расходы на конечное потребление ( $14 = 15 + 16$ )	14	1911,3	3598,3	17,6	16,6
Индивидуальные товары и услуги	15	858,2	1654,1	7,9	7,7
Коллективные услуги	16	1053,2	1944,2	9,7	9,0
Валовое сбережение	17	777,4	2949,2	7,2	13,6
Капитальные трансферты полученные	18	224,5	3,6	2,1	0,0
Капитальные трансферты переданные	19	806,3	733,2	7,4	3,4
Валовое сбережение с учетом сальдо капитальных трансфертов ( $20 = 17 + 18 - 19$ )	20	195,6	2219,6	1,8	10,3
Валовое накопление капитала	21	258,8	801,7	2,4	3,7
Чистое приобретение произведенных нефинансовых активов	22	-13,2	0,9	0,0	0,0
Чистое кредитование (+), чистое заимствование (-) $23 = 20 - 21 - 22$	23	-50,1	1417,0	-0,5	6,6

\* К «другим налогам на производство» относятся налоги, выплачиваемые за использование факторов производства (землю, средства производства, использование рабочей силы) или за право осуществлять определенные виды деятельности.

<sup>1</sup> Национальные счета России в 1999–2006 гг. М.: ФСГС, 2007. С. 38.

собственности (финансовых и произведенных активов) на возмездной и безвозмездной основе институциональным единицам других секторов внутренней экономики и зарубежным субъектам хозяйствования и выплачивают денежные средства за использование собственности, владельцами которой являются институциональные единицы других секторов и зарубежные субъекты хозяйствования. К таким платежам относятся проценты, дивиденды, рента за землю и другие природные ресурсы, реинвестируемые доходы от прямых зарубежных инвестиций и некоторые другие. В 2002 г. платежи за использование привлеченных ресурсов превышали поступления. В 2005 г. в основном в связи с сокращением государственного долга сальдо платежей за использование привлеченных средств сложилось в пользу сектора общественного управления России. В итоге сальдо первичных доходов возросло, а его доля в ВВП увеличилась по сравнению с 2002 г. на 3,1 процентного пункта и составила 20,8%.

**Валовой располагаемый доход.** Располагаемые доходы общественного сектора управления — это доходы, которые могут быть использованы на цели потребления и сбережения без уменьшения наличных денежных средств, продажи активов или увеличения обязательств перед другими секторами. Они формируются в результате перераспределения доходов с помощью трансфертов в денежной форме. Если для 1990-х гг. было характерно ослабление позиций государства, то после 2000 г. доля государства в валовом располагаемом доходе России увеличивается. Его валовой располагаемый доход по отношению к ВВП в 2002 г. составлял 24,8%, а в 2005 г. — 30,3%. Располагая почти третью валового внутреннего продукта, государство в лице федеральных, региональных и муниципальных органов власти является крупнейшим субъектом экономической деятельности в стране и оказывает огромное воздействие на ее социально-экономическое развитие.

Располагаемый доход сектора государственного управления за счет сальдо полученных и выплаченных трансфертов в 2002 г. превысил сальдо первичных доходов на 40%, а в 2005 г. — на 45%.

**Распределение валового располагаемого дохода общественного сектора на конечное потребление и сбережение.** Расходы органов государственного управления на конечное потребление в действующих ценах в 2005 г. составили 16,6% к ВВП, в том числе на индивидуальные товары и услуги — 7,7%, а на коллективные — 9%. Валовое сбережение за этот период возросло в 3,8 раза. Доля конечного потребления в валовом располагаемом доходе уменьшилась с 71 до 55%. Соответственно возросла доля сбережения.

**Валовое сбережение и его использование.** По логике воспроизводства валовое сбережение должно использоваться на накопление капитала. Использование сбережения сектора государственного управления на валовое накопление капитала в экономике складывается из двух потоков. Один из них — капитальные трансферты другим секторам, второй — валовое накопление капитала в самом секторе государственного управления.

В 2005 г. сальдо капитальных трансфертов, полученных и направленных общественным сектором экономики другим секторам внутренней экономики, составило 355,9 млрд руб. Соответственно на капитальные трансферты внутренней экономике было направлено 12,1% валового сбережения сектора. На цели накопления в самом секторе государственного управления (на строительство жилья, больниц, поликлиник, школ, других объектов социального назначения, а также иные инвестиционные проекты) было использовано 813,7 млрд руб. против 265,9 млрд руб. в 2002 г. Таким образом, на цели накопления было использовано 39,7% сбережения сектора общественного управления.

В 2005 г. сумма валового накопления капитала в секторе государственного управления и капитальных трансфертов, переданных этим сектором внутренним секторам экономики, составила 1169,7 млрд руб. против 449,9 млрд руб. в 2002 г. Увеличение в действующих ценах составило 2,6 раза. Учитывая, что дефлятор валового накопления за этот период составил 1,6 раза, можно считать, что участие сектора государственного управления в общем приросте капитала увеличилось также в 1,6 раза.

Одновременно резко увеличились суммы сбережения, не использованного на накопление. За три года они выросли на 1,4 трлн руб. и составили 48% сбережения сектора общественного управления. В этом секторе концентрируется  $\frac{3}{4}$  общей величины сбережения, не используемого на накопление по экономике в целом. Эти средства направляются в основном на досрочное погашение внешнего государственного долга и формирование резервных фондов. Таким образом, бюджет оказывает негативное воздействие на экономическое развитие, поскольку сужается ресурсная база экономического роста. Использование профицита для погашения основного долга выгодно для страны, если суммарная экономия от погашения долга и выплаты процентов по нему, образующаяся за счет досрочного погашения, больше, чем доходы от инвестирования соответствующих средств в экономику.

Причем речь идет о доходах экономики страны, а не о доходах и расходах бюджета, связанных с этими операциями. Если бы эти средства были инвестированы в экономику, то осуществленные на их основе проекты увеличивали бы ВВП страны и приносили прибыль инвестору. В России сложилась практика вложения резервных средств в ценные бумаги западных стран. Эти финансовые инструменты считаются надежными, процентный доход по ним составляет не более 4% годовых. Между тем средняя доходность производственных активов в российской экономике в 2006 г. составляла 12%. Конечно, вложения средств в надежные и высоколиквидные ценные бумаги зарубежных государств в разумных пределах необходимы на случай возникновения таких непредвиденных ситуаций, как, например, кризис 2008—2009 гг.

Однако более выгодным в экономическом плане является использование средств на цели развития национальной экономики, увеличение объема и улучшение структуры общественных благ. Вложения средств в предприятия на коммерческих основах позволяет решать несколько задач. Государство получает устойчивый источник средств для бюджета с нормой дохода, превышающей доходность от вложений в иностранные ценные бумаги. Увеличение за счет государственных средств инвестиций в экономику позволяет ускорять экономический рост, содействует модернизации производства, оказывает существенное воздействие на структурную перестройку экономики и развитие высокотехнологичных, наукоемких отраслей и освобождает страну от опасности падения цен на сырьевые ресурсы и роста цен на импортные товары.

Превышение общей величины финансовых ресурсов над ресурсами, которые были фактически использованы на валовое накопление, — это чистое кредитование Россией экономики других стран. Для экономики в целом чистое кредитование и чистое заимствование отражают сальдо взаимоотношений с другими странами по предоставлению и получению финансовых ресурсов на возмездной и возвратной основе. Они определяются как разность между общей величиной ресурсов финансирования прироста капитала и суммарной величиной валового накопления и затрат на приобретение земли, природных ресурсов и произведенных нематериальных активов. Эта величина отражает разность между общей величиной финансовых активов, приобретенных резидентами данной страны, и общей величиной принятых ими финансовых обязательств по отношению к резидентам других стран.

## **17.2. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ) ФИНАНСОВ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ**

Государственные финансы обеспечивают для органов государственного управления возможность выполнять свои основные функции по созданию условий для нормального политического, экономического и социального развития. Основными функциями государства, обеспечивающими нормальное экономическое и социальное развитие, являются:

- разработка, принятие, реализация и совершенствование законодательных актов, в том числе формирующих институциональные основы рыночного хозяйства;
- оказание государственных услуг общего назначения;
- разработка концепции и стратегии социально-экономического развития и их реализация;
- разработка и реализация экономической политики;
- разработка и реализация социальной политики, финансирование основных общественных и социальных услуг, поддержка слабо защищенных групп населения;
- разработка и реализация мер в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- регулирование процесса интеграции в мировую политическую систему и мировую экономику;
- осуществление мер по охране окружающей среды.

Средства, мобилизуемые через государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства. К ним, в частности, относятся государственное управление, общественная безопасность граждан, социальные программы, экология, оборона. Собирая и распределяя денежные ресурсы, государство получает возможность корректировать действие саморегулирующегося рыночного механизма, воздействовать на функционирование рынков товаров и услуг, финансовых рынков и распределение доходов в секторах экономики. С их помощью осуществляется перераспределение ВВП между секторами и отраслями экономики, социальными группами населения и регионами страны, государственное регулирование и стимулирование экономики с учетом долгосрочных интересов страны. Перераспределение ресурсов между секторами экономики, отраслями, социальными группами и территориями является важным рычагом структурной перестройки эконо-

мики, средством реализации целевых и научно-технических программ.

Финансовая политика государства, определяемая его действиями в области получения доходов, объема и направлений государственных расходов, может быть нацелена на стабилизацию, экономический рост или ограничение деловой активности. *Политика стабилизации* предполагает использование фискальных и кредитно-денежных мер для максимального приближения ВВП к его потенциальному уровню, обеспечения полной занятости и стабильного уровня цен. Под *политикой экономического роста* понимают реализацию мер для увеличения ВВП, а под *политикой ограничения деловой активности* — осуществление мер по уменьшению ВВП по сравнению с потенциальным уровнем.

При экономическом спаде может осуществляться стимулирующая фискальная политика, основанная на росте государственных расходов, снижении налогов и, соответственно, увеличении дефицита бюджета, а в условиях инфляции, вызванной избыточным спросом, может проводиться ограничительная фискальная политика, нацеленная на уменьшение государственных расходов, увеличение налогов с ориентацией на уменьшение дефицита бюджета или его положительное сальдо.

Крупным направлением бюджетной политики и, соответственно, функций бюджета является использование бюджетных средств для экономической и социальной стабильности, создания условий экономического роста, сглаживания последствий экономических и финансовых кризисов. При этом все большее внимание уделяется проблемам долгосрочного характера, связанным с научно-техническим прогрессом, структурной перестройкой экономики, накоплением капитала, эффективным экономическим ростом. Государственные инвестиции в различных странах составляют от 20 до 40% общего объема инвестиций.

Одной из важнейших задач государства является финансирование *разработки и реализации социальной политики*, основных общественных и социальных услуг и поддержка слабо защищенных слоев населения, обеспечение возможно более справедливого распределения благ между членами общества. Эта функция обеспечивается расходованием государственных средств на образование, здравоохранение, социальное страхование, жилищно-коммунальные услуги. Государственная политика может способствовать сокращению бедности и неравенства, содействовать улучшению условий развития отсталых в экономическом отношении регионов,

а также так называемых неперспективных регионов, ликвидируя почву для политической и социальной нестабильности. Государственные органы в значительной мере осуществляют страхование граждан от ряда угроз их экономической безопасности. Это осуществляется, в частности, путем пенсионного обеспечения в преклонном возрасте, медицинского страхования в случае заболеваний, страхования от безработицы. В ряде стран государственные формы страхования являются основными. В других значительную часть расходов несет частный сектор. Наиболее развитыми являются системы социального страхования европейского типа.

Объем предоставляемых общественным сектором экономики товаров, услуг и трансфертов малообеспеченным семьям в значительной мере зависит от уровня социально-экономического развития стран. Попытки стран с менее развитой экономикой обеспечить своим гражданам такой же объем товаров и услуг, как и в развитых странах, обречены на провал в силу недостатка средств. Сначала нужно добиться повышения экономического потенциала страны. Соответствие роли государства его экономическому и финансовому потенциалу достигается путем корректировки сферы обязанностей государства, сужения или расширения сферы его ответственности. Такая корректировка может производиться на основе изменения финансируемых и выполняемых государством функций по обеспечению предоставляемых им общественных благ, снятия или принятия новых обязательств, требующих государственных расходов. Сложной проблемой уменьшения объема благ, предоставляемых государством населению, является опасность усиления социальной напряженности. Необходимо, чтобы общество, и прежде всего наименее обеспеченная его часть, восприняло эти меры хотя и без удовольствия, но как неизбежную вынужденную меру, носящую временный характер.

Сосредоточивая в своих руках и расходуя огромные финансовые ресурсы, органы государственного управления являются самостоятельным крупным участником экономических и финансовых процессов в стране: в государственных финансах различных стран аккумулируется от четверти до половины ВВП, органы государственного управления выступают в роли крупнейших (15–25% ВВП) покупателей на рынке товаров и услуг.

Место и роль государственных финансов в экономической жизни определяются как самим фактом мобилизации, перераспределения и расходования средств, так и целенаправленной государственной политикой в области государственных финансов. В связи

С этим государственные финансы рассматриваются не только как инструмент привлечения средств с помощью обязательных платежей, но и как один из ведущих экономических рычагов государства. Позитивное воздействие на производство, накопление капитала и развитие человеческого капитала является одной из центральных задач государственных финансов

Важнейшим направлением государственного воздействия на экономику посредством государственных финансов является политика в области доходов (прежде всего налоговая политика) и расходов, способов финансирования дефицита бюджета и управления государственным долгом.

Налогообложение является основным инструментом, определяющим масштабы аккумулирования образующихся в экономике доходов в централизованных фондах бюджетов государственных и муниципальных органов управления и в государственных внебюджетных фондах. В этом плане оно оказывает непосредственное воздействие на величину фондов денежных средств предприятий, которые могут быть использованы на накопление капитала. При широкой налоговой базе и равномерной налоговой нагрузке на экономические единицы обеспечивается нейтральность налоговой системы по отношению к предприятиям различных секторов и отраслей экономики. В этом случае налогообложение само по себе не оказывает влияния на перемещение финансовых ресурсов между секторами экономики и отраслями производства. В то же время органы государственной власти могут использовать систему налоговых ставок, льгот и ускоренной амортизации в целях привлечения ресурсов в перспективные отрасли и производства, ускорения инновационных процессов, развития отдельных регионов и достижения других целей в интересах общества в целом. Эти рычаги способны оказать серьезное влияние на объем производства, предложение и спрос на отдельные виды товаров и услуг.

Государственные расходы являются затратами, связанными с осуществлением государством своих функций. Расходы складываются в основном из закупок товаров и услуг, оплаты труда государственных служащих, трансфертов, связанных с социальными выплатами, и процентных платежей по государственному долгу. Государство оказывает прямое воздействие на экономику, увеличивая или уменьшая как общий объем расходов, так и расходы на отдельные сектора и отрасли экономики (более подробно эти вопросы рассматриваются в главе 20 «Общественные (государственные) расходы и их роль в реализации функций сектора общественного



управления»). Укрупненно в составе государственных расходов по своему функциональному назначению могут быть выделены:

- расходы на государственные услуги общего назначения (на законодательные и исполнительные органы власти, внешнюю политику, оборону, поддержание общественного порядка, безопасности и т.п.);
- расходы на общественные и социальные услуги (на образование, здравоохранение, социальное страхование и обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации, культуру и т.п.);
- расходы на государственные услуги, связанные с экономической деятельностью (на обеспечение более высокой эффективности хозяйственной деятельности, создание условий экономического роста, целевые программы экономического характера, создание новых рабочих мест и т.п.).

В рамках финансовой системы государство оказывает влияние на экономическое развитие с помощью государственных дотаций, субсидий, кредитов, государственных инвестиций, государственно-частного партнерства, государственных расходов на закупку товаров и услуг, а также способами финансирования дефицита бюджета. При расходовании средств государство осуществляет финансирование государственных программ, направленных на содействие развитию тех или иных отраслей и производств, изменение структуры производства, субсидирует отдельные отрасли и предприятия. Рычагами государственного воздействия являются также льготные и беспроцентные кредиты и гарантии по банковским ссудам.

Выполняемые государством функции и экономическая политика зависят от уровня развития и состояния экономики и степени участия государства в экономической жизни, финансировании социальных расходов, стимулировании сбережений и накоплений и т.д. в диапазоне от всеохватывающей планово-распределительной системы до чисто рыночной, свободной экономики. Однако и первое и второе является крайностью. Свободного рынка практически не существует. Экономика государств является, как правило, смешанной. В ней взаимодействуют государственный и частный сектора. Основная проблема заключается не в том, должно ли государство вмешиваться в экономику, а в масштабах этого вмешательства и его характере. Масштабы аккумуляции ресурсов и государственного воздействия больше в странах с социально ориентированной экономикой и сильным влиянием государства и

государственных финансов и меньше в странах, проводящих курс на либерализацию экономики.

Государственное регулирование позволяет согласовывать интересы частного предпринимательства с интересами общества в целом. Оно может способствовать развитию человеческого капитала на основе поддержки систем образования, здравоохранения и создания более благоприятных условий жизни, способствовать смягчению кризисных процессов, содействовать развитию инноваций и крупным прогрессивным структурным сдвигам, осуществлять институциональные преобразования, обеспечивать создание инфраструктуры, способствующей развитию как социальной сферы, так и производственной деятельности.

Необходимо также учитывать, что доходы и расходы государства тесно связаны с государственными активами и пассивами и оказывают на них непосредственное влияние. Потоки средств, поступающих и выходящих из органов государственного управления, приводят к изменению активов и пассивов. На этой основе может составляться баланс активов и пассивов государства, характеризующий стоимость активов, находящихся в его собственности в определенный момент времени, и финансовых требований к нему со стороны институциональных единиц других секторов. Общая стоимость активов государства за вычетом требований к нему образует чистую стоимость активов и отражает стоимость принадлежащего ему имущества. Активы подразделяются на финансовые и нефинансовые. К финансовым активам относятся финансовые требования (денежные средства, ценные бумаги и др.), монетарное золото и специальные права заимствования, предоставляемые МВФ. К нефинансовым активам относятся основные фонды, запасы материальных оборотных средств и ценности. Величина чистой стоимости активов и ее динамика, определяемая соотношением входящих и исходящих потоков средств, являются важнейшими характеристиками финансового состояния государства.

Государственное регулирование в области финансов, так же как и в других сферах экономики, является не только необходимым, но и неизбежным. Вместе с тем следует учитывать, что его направления и масштабы имеют объективно обусловленные границы. Чрезмерное вмешательство государства чревато ослаблением экономических стимулов, утратой обоснованных критериев оценки ситуации, снижением эффективности экономики.

Финансовое регулирование осуществляется наряду и во взаимодействии с другими экономическими регуляторами. Такими

регуляторами являются, в частности, цены, валютная и таможенная политика. Использование этих и других регуляторов должно быть подчинено общим стратегическим целям социально-экономического развития, задачам и общей экономической политике на каждом этапе развития.

### 17.3. ПЛАНИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Финансовое (бюджетное) планирование осуществляется в соответствии с социально-экономической политикой государства. В процессе *бюджетного планирования* определяются финансовая политика, объем финансовых ресурсов, аккумулируемых в бюджете, источники поступлений средств, объем и направления расходов, величина дефицита бюджета, объемы и источники внешних и внутренних заимствований для его покрытия, величина государственного долга и расходы на его обслуживание.

Бюджетное планирование влияет на распределительные процессы в экономике. От него, в частности, зависят масштабы и пропорции перераспределения доходов предприятий различных форм собственности, секторов и отраслей экономики, размеры их накоплений, величина подоходного налога, поступающего из доходов населения, доля поступлений от предприятий и населения в доходах бюджета. Одной из острых проблем финансовой политики и бюджетного планирования является определение пропорций федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в общем объеме доходов и расходов консолидированного бюджета.

Система финансовых планов по длительности их действия включает годовые финансовые планы, перспективные (среднесрочные) финансовые планы и долгосрочные финансовые планы (бюджетные прогнозы).

*Годовые финансовые планы* представляют собой финансовые планы на предстоящий год. Основными показателями бюджета являются общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета. Наряду с общим объемом доходов, в бюджете должны содержаться доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов. Общий объем расходов бюджета должен быть распределен по главным получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной классификацией, а также по разделам и подразделам функциональной и экономической классификаций. В расходах выделяются также средства целевых бюджетных фондов и объемы финансовой помощи бюджетам других уровней

управления. В отношении дефицита федерального бюджета кроме его общего размера определяются источники финансирования за счет внутренних заимствований, верхний предел государственного долга на 1 января следующего за планируемым года, предел государственных внешних заимствований, объемы и перечень внешних заимствований, верхний предел государственного внешнего долга. В бюджете определяются также объемы кредитов, предоставляемых иностранным государствам, международным организациям и иностранным юридическим лицам.

**Перспективный (среднесрочный) финансовый план.** В России в настоящее время осуществлен переход к трехлетнему планированию. В рамках многолетнего планирования бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменений внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода. При этом среднесрочный финансовый план утверждается законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета. Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью трехлетнего финансового документа, увязывающего годовое финансовое планирование со среднесрочным. Это, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, с другой — позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

Целями разработки перспективного финансового плана являются:

- определение предполагаемых среднесрочных тенденций развития экономики и социальной сферы;
- комплексное прогнозирование финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявление необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;
- отслеживание долгосрочных негативных тенденций для своевременного принятия соответствующих мер.

Среднесрочное финансовое планирование в России не лишено недостатков. Провозглашен, но практически слабо используется

механизм выделения средств на основе определения целей, результатов использования выделенных ресурсов и оценки финансовой деятельности федеральных, региональных и местных органов власти. В итоге деятельность органов власти ориентирована в основном на освоение выделенных бюджетных ассигнований, в то время как ее следует ориентировать на достижение существенных социально-экономических результатов по приоритетным направлениям. В связи с этим осуществляется смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и главных распорядителей и получателей (администраторов) бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров. Проектируется установление долгосрочных переходящих лимитов ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формирование общей суммы ассигнований (глобального бюджета) на выполнение определенных функций и программ. Таким образом, повышается предсказуемость объемов, которыми распоряжаются администраторы бюджетных средств. Суть финансирования, ориентированного на результаты, заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами.

*Долгосрочный финансовый план (бюджетный прогноз)* составляется в целях определения налогово-бюджетной политики на более длительный период. Бюджетное прогнозирование представляет собой осуществляемые на основе прогноза социально-экономического развития расчеты и анализ возможного состояния бюджета в перспективе, оценку тенденций и закономерностей изменений, существующих альтернатив. На основе социально-экономического и бюджетного прогнозов осуществляется выбор наиболее благоприятного варианта развития страны или региона. Изменение горизонта планирования приводит к переоценке понятий затрат и результатов. Долговременные проекты при годовом и среднесрочном планировании рассматриваются как затраты, поскольку отдача от них начинается за пределами планируемого периода. Особенно это касается затрат на здравоохранение, образование и других, связанных с формированием человеческого капитала. Затраты здесь начинаются с рождения человека, а отдача — лишь со вступления в трудоспособный возраст. В ходе прогнозирования доходов

бюджета рассчитываются в целом по территории объем финансовых ресурсов и возможности их привлечения в бюджет, выявляются и оцениваются формы мобилизации денежных ресурсов, оценивается воздействие налоговой нагрузки и предполагаемых методов налогообложения на развитие производства, определяются пропорции распределения доходов между бюджетами различных уровней управления. Бюджетное прогнозирование позволяет также оценить возможный объем и направления расходования бюджетных средств, дефицит бюджета и определить возможные источники его покрытия.

В России формируются долгосрочные прогнозы социально-экономического развития. На основе этих прогнозов организуется разработка концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. В концепции определяются возможные цели социально-экономического развития, пути и средства их достижения. На этой основе организуется долгосрочное финансовое планирование.

Увеличение горизонта планирования социально-экономического развития сопряжено с повышением роли программно-целевых методов бюджетного планирования. Появляется возможность комплексного планирования целевых программ, направленных на решение крупных приоритетных долгосрочных задач. В рамках программ, рассчитанных в зависимости от их сложности на 3—5 года или 10—15 лет, определяются не только расходы на их реализацию, но и результаты, что позволяет выявить их эффективность, тогда как в годовых финансовых планах необходимые для их реализации средства выступают только как расходы без отдачи. Увеличение горизонта ведет к изменению самой философии финансового планирования и меняет психологию восприятия финансового планирования работников финансовых органов. Кроме того, обеспечивается непрерывность финансирования и существенно повышается уверенность всех участников проектов в их надежности.

## **ВЫВОДЫ**

1. Систему финансов сектора общественного управления образует совокупность финансов институциональных единиц государственного управления, включая также финансы муниципального уровня управления. Они традиционно понимаются как инструмент мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики и представляют

собой единый комплекс финансовых операций, с помощью которого органы государственного управления аккумулируют денежные средства и осуществляют денежные расходы.

2. Денежные фонды, которыми оперируют субъекты общественных финансов, формируются как за счет собственных средств, так и за счет кредитных ресурсов. Собственные средства сектора государственного управления формируются, главным образом, за счет налогов и отчислений, уплачиваемых в бюджеты и внебюджетные фонды предприятиями, учреждениями и организациями, относящимися ко всем секторам, и населением, а также за счет доходов от собственности и продажи рыночных услуг. Источниками кредитных ресурсов являются прямые займы у финансово-кредитных организаций и привлечение денежных средств путем выпуска и продажи долговых обязательств — облигаций и др.
3. Формирование ресурсов государственных (общественных) финансов и расходование имеющихся средств в демократических государствах должны осуществляться на основе предпочтений граждан по поводу взимаемых обязательных платежей и получаемых общественных благ. Поэтому формирование бюджетов и других общественных фондов определяется и утверждается представительными органами власти, избранными населением.
4. Возрастающая сложность разработки и оценки эффективности государственной политики привела к отказу от рассмотрения финансов только как категории, характеризующей движение денежных средств. Была осознана необходимость отражения в государственных финансах потоков всех ресурсов, составления балансов государственных активов и пассивов и оценки стоимости имущества, находящегося в собственности государства. Согласно новой трактовке государственных финансов они являются не только инструментом формирования и расходования денежных ресурсов, но и инструментом, обеспечивающим формирование всех активов и пассивов органов государственного управления, включая нефинансовые активы и пассивы.
5. Общественные финансы (финансы сектора государственного управления) нужно отличать от финансов государственного сектора как более широкого понятия, включающего сектор государственного управления и государственные нефинансовые и финансовые организации. Это обусловлено тем, что нефинансовые организации (государственные промышленные и иные предприятия) выполняют функции, связанные с производством и реализацией

товаров и (услуг, а государственные финансовые организации (Центральный банк и другие государственные финансово-кредитные организации) осуществляют функции, аналогичные функциям финансового сектора экономики, и являются его частью. Функции сектора общественного (государственного) управления принципиально иные. Это предоставление общественных благ (оказание нерыночных услуг населению), перераспределение доходов и собственности и оказание социальной помощи.

6. Финансовая политика государства, определяемая его действиями в области получения доходов, объема и направлений государственных расходов, может быть нацелена на стабилизацию, экономический рост или ограничение деловой активности. В рамках финансовой системы государство оказывает влияние на экономическое развитие с помощью государственных дотаций, субсидий, кредитов, государственных инвестиций, государственно-частного партнерства, государственных расходов на закупку товаров и услуг, а также способами финансирования дефицита бюджета.

## **ТЕРМИНЫ**

Активы общественного сектора управления (сектора государственного управления)

Баланс активов и пассивов общественного сектора управления (сектора государственного управления)

Валовой располагаемый доход общественного сектора управления

Внешние эффекты

Государственный бюджет

Сбережение общественного сектора экономики

Чистое кредитование общественного сектора

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Определите понятие «общественные финансы».
2. Что входит в систему финансов общественного сектора?
3. Как отграничиваются финансы общественного сектора от финансов других секторов экономики?
4. Назовите основные показатели доходов и расходов общественного сектора и их долю в ВВП.
5. Охарактеризуйте роль государственных финансов в социально-экономическом развитии.



# ГЛАВА 18. ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

---

---

## 18.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ФУНКЦИИ НАЛОГОВ, ПРИНЦИПЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Для того чтобы общественный сектор мог выполнять свои функции по предоставлению и перераспределению общественных благ, он должен располагать определенными доходами. Эти доходы объединяют средства бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов. Основным источником бюджетных средств являются **налоговые поступления**. При получении налоговых доходов государство опирается на законодательное право устанавливать налоги и взимать их в принудительном порядке. Неналоговые доходы общественного сектора включают прибыль унитарных предприятий, доходы от использования государственного имущества, оказания платных услуг, продажи материальных и нематериальных активов, лицензионных сборов, часть прибыли Центрального банка, административные платежи, штрафы и др.

Появление налогов связывают с возникновением государства, а история исследования налогов насчитывает не один век.

В период становления налоговых систем теоретические разработки главным образом были направлены на обоснование налога и его трактовку. Особое место в формировании налоговых теорий занимают классическая и неоклассическая школы (конец XVIII — начало XIX в.) в лице А. Смита и Д. Рикардо, которые акцентировали внимание на экономической природе налога. А. Смит считал налог платой за услуги государства, но одновременно отмечал непроизводительный характер государственных услуг.

Теория коллективных потребностей (конец XIX — начало XX в.) трактовала налоги как эквивалентную плату за оказываемые государством общественные услуги. При этом общественные блага, получаемые членами общества, рассматриваются как неделимые и используемые в интересах всего общества. Большая часть налоговых доходов используется государством для решения общих задач в соответствии с бюджетной политикой. Они непосредственно не связаны с изменениями спроса налогоплательщиков на конкрет-

ные общественные блага, хотя и учитывают их в определенной степени. Однако общая нагрузка и структура налогообложения увязываются с совокупными потребностями в общественных благах и при этом должны быть обеспечены справедливые принципы их распределения. В этом смысле получение общественных благ разными слоями населения уже не будет равномерным, а их распределение подчиняется принципам принятой государством социальной политики.

В рамках кейнсианской и неокейнсианской традиций налоги стали рассматриваться как важный рычаг регулирования экономики, поскольку налоговые изъятия тесно связаны с уровнем спроса: при увеличении налогов рыночный спрос на товары и услуги снижается, при сокращении — растет. На этой основе возникли концепция экономического роста и фискальная антициклическая теория, которые предполагали, что манипулируя налогами и бюджетными расходами можно добиться равновесия в экономическом развитии.

В 50-е гг. XX в. теория монетаризма, признавая необходимость налогов, критически оценивала экономическую функцию государства и производительный характер его услуг. Монетаристы (М. Фридмен и др.) призывали государство как можно меньше вмешиваться в экономику, в том числе и через налоги. Симбиозом неокейнсианских и монетаристских взглядов явилась теория экономики предложения, которая, признавая налоги важнейшим фактором экономического развития и регулирования, обосновала, что снижение налоговой нагрузки влечет за собой рост предпринимательской и инвестиционной активности. Эта теория была положена в основу налоговой политики США в период президентства Р. Рейгана, но в дальнейшем ее результаты оценивались весьма критически.

Понятие и определение налога в экономической литературе могут существенно различаться в зависимости от экономической теории (или дисциплины).

Так, в экономической теории налогообложение (процесс) определяется как обязательный сбор с частных лиц и организаций, осуществляемый государством с целью получения средств для финансирования общественных благ и услуг, а также для контроля величины частных расходов в экономике<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Словарь современной экономической теории / Под общ. ред. Д.У. Пирса. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 485.

В рамках экономикс налоги определяются как «принудительная выплата правительству домохозяйством или фирмой денег (или передача товаров и услуг), в обмен на которые домохозяйство или фирма непосредственно не получают товары или услуги, причем такая выплата не является штрафом, наложенным судом за незаконные действия»<sup>1</sup>.

Теория общественного выбора исходит из того, что «любой налог — это также и “цена”, уплачиваемая индивидом или сообществом индивидов за общественные услуги, которые предоставляются коллективно»<sup>2</sup>.

В рамках теоретического направления экономики общественного сектора, отчасти базирующейся на теории коллективных потребностей, налоги рассматриваются как «все виды доходов, аккумулируемых государством на регулярной основе с помощью принадлежащего ему права принуждения»<sup>3</sup>.

Как видно из этих определений, основные качества налога, имеющие значимость для упомянутого круга экономических теорий, заключаются в том, что, во-первых, процесс его взимания осуществляется государством по праву принуждения, а не добровольности; во-вторых, цель взимания — финансирование общественных услуг, т.е. услуг, предоставляемых и потребляемых коллективно.

Таким образом, в рамках теории общественного сектора **налоги** рассматриваются как регулярные платежи, взимаемые государством на основе объективно принадлежащего ему права принуждения. Это означает, что в рамках данного теоретического подхода к налогам относят как собственно налоги с юридической точки зрения (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц и др.), так и иные платежи (иногда это могут быть платежи и взносы по обязательному социальному страхованию, которые роднят с налогами принудительность взимания, а также таможенные пошлины) и некоторые иные виды регулярных и обязательных платежей в пользу субъектов публичной власти (государства, муниципалитетов).

Ключевым положением здесь является цель аккумулирования налоговых поступлений — финансирование общественных или

---

<sup>1</sup> Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. Т. 2. М.: Республика, 1992. С. 390.

<sup>2</sup> Бьюкенен Дж.М. Государственные финансы в условиях демократии // Отечественные записки. 2002. № 4–5. С. 167.

<sup>3</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М.: Аспект пресс, 1996. С. 191.

коллективно потребляемых услуг. С этой точки зрения финансирование здравоохранения или государственного пенсионного обеспечения может осуществляться как за счет собственно налоговых доходов, поступающих в бюджетную систему, так и за счет ресурсов системы государственного обязательного медицинского и пенсионного страхования, средства которого формируются за счет платежей по обязательному государственному страхованию (способ принуждения).

Налоговые платежи в рамках теории общественного сектора представляют собой отражение спроса на общественные блага, предъявляемого гражданами того или иного государства.

Наличие налоговых платежей всегда приводит к тому, что размещение ресурсов в частном секторе экономики отклоняется от равновесного состояния (от того состояния, каким оно могло быть, если бы предприниматели не должны были платить налоги). При прочих равных условиях было бы желательно, чтобы налоги как можно в меньшей степени влияли на отклонение системы от равновесия. В результате решается двуединая задача: с одной стороны, формирование налоговой системы, которая бы позволяла формировать финансовые ресурсы для обеспечения граждан общественными благами; с другой — эта система должна вызывать наименьшие отклонения от равновесного состояния.

Сущность налогов проявляется через их *функции* — фискальную, регулируемую, перераспределительную, контрольную, социальную и др. Основной функцией считают *фискальную*, которая обеспечивает реализацию цели — поступление налоговых платежей в бюджет. В то же время с развитием общества усиливается роль *регулирующей* функции налогов как элемента экономического воздействия государства на различные сферы хозяйственной жизни страны в рыночных условиях. Эта функция чаще всего проявляется как стимулирующая, но может быть и сдерживающей при установлении высоких налоговых ставок. Ряд налогов выполняют функцию *перераспределения* доходов между отдельными группами населения или сферами деятельности. Данная функция в определенной степени близка к регулирующей и социальной, поскольку за счет более высоких ставок налога обеспечивается изъятие части доходов у лиц с высокими доходами в пользу тех, кто имеет фиксированные или низкие доходы.

В рыночных условиях налоговая и бухгалтерская отчетность, которая поступает в налоговые органы, позволяет осуществлять государственный контроль результатов финансово-хозяйственной

деятельности предприятий и организаций, доходов и имущества физических лиц, тем самым реализуя *контрольную* функцию налогов.

В современном обществе все большее внимание уделяется *социальной* функции налогов и налоговой системы в целом, учитывая ее влияние на развитие экономики и формирование доходов населения.

Приоритетность той или иной функции налогов определяется экономической политикой государства. В любом случае важность фискальной функции определяется необходимостью формирования доходной части бюджета.

Базовым теоретическим элементом при формировании налоговых систем выступают классические принципы налогообложения. Эти принципы были сформулированы А. Смитом в конце XVIII в.<sup>1</sup> Первый из них — принцип *равенства и справедливости*, который предполагает всеобщность налогообложения, пропорциональность распределения налога между плательщиками соразмерно их доходам.

Второй — принцип *определенности* — предписывает, чтобы суммы, способы и сроки налоговых платежей были четко определены и заранее известны плательщику.

Актуален третий принцип — *простоты и удобства* — налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые наиболее удобны плательщику. Наконец, четвертый принцип — *экономичности и умеренности* — требует, чтобы налог был посильным для плательщика.

Хотя многие из классических принципов налогообложения нашли отражение в Налоговом кодексе РФ, реальная практика свидетельствует, что положения о всеобщности и равенстве налогообложения, ясности, определенности и удобстве уплаты налогов, экономичности налоговой системы носят декларативный характер и требуют серьезного совершенствования.

Таким образом, налоги в демократическом обществе выступают как отражение спроса налогоплательщиков на общественные блага. При этом величина совокупного спроса и степень его удовлетворения могут быть различными. Они определяются характером социальной политики государства, которое либо устанавливает минимум бесплатных социальных услуг (медицинских, образова-

---

<sup>1</sup> См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962. С. 588.

тельных и др.) при невысоких налогах, либо предоставляет широкие возможности получения бесплатных социальных благ за счет относительно высокой налоговой нагрузки. Эти различия находят отражение в доле налогов в ВВП, величина которой колеблется в странах, входящих в ОЭСР, в пределах от 20 до 51%.

## 18.2. ВИДЫ НАЛОГОВ, НАЛОГОВЫЕ СИСТЕМЫ И КРИТЕРИИ ИХ ОЦЕНКИ

В истории развития налогообложения зафиксировано довольно большое разнообразие налогов и сборов, которые в отдельные периоды входили в состав налоговых систем. Например, основным источником доходов княжеской казны в Древнерусском государстве была дань, а также взимались торговые и судебные пошлины. В эпоху Петра I в России кроме налогов с извозчиков, постоялых дворов, печей и многих других были установлены экзотические налоги за бороды и усы. Разные названия налогов в основном определялись объектом налогообложения. В XX в. перечень основных налогов стал более универсальным. Это — налоги с оборота, акцизы, налоги на прибыль, на имущество, подоходный налог с граждан и др. При этом, несмотря на разные названия, основным источником уплаты налогов в большинстве случаев является доход налогоплательщиков.

Налоги, составляющие налоговые системы разных стран, принято классифицировать по ряду признаков (табл. 18.1).

Прежде всего по способу изъятия налоги разделяют на прямые и косвенные. *Прямые* налоги взимаются непосредственно с доходов или имущества налогоплательщика. К ним относятся налог на доходы физических лиц, на имущество, налог на прибыль и др. *Косвенные* налоги на товары и услуги обычно устанавливаются в виде надбавки к цене или тарифу. Они отличаются более широкими возможностями переложения их на конечного потребителя. Это НДС, акцизы, налоги с оборота, таможенные пошлины, регистрационные и лицензионные сборы и т.п.

По соотношению прямых и косвенных налогов в совокупных налоговых поступлениях судят об особенностях налоговой системы. Согласно данным ОЭСР, в экономически развитых странах обычно преобладает доля прямых налогов (табл. 18.2).

В России доля подоходных налогов (налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц) в налоговых доходах консолидированного бюджета превысила поступления НДС, из

## Классификация налогов

Классификационный признак	Виды налогов
По способу изъятия	Прямые Косвенные
По объекту налогообложения	Имущественные Ресурсные или имеющие рентный характер Взимаемые с дохода, результатов деятельности Налоги на потребление Налоги со сделок
По методу исчисления и характеру налоговых ставок	Прогрессивные Пропорциональные Регрессивные
По характеру связи с конкретным видом общественных благ	Общие (немаркированные) Целевые (маркированные)
По принадлежности к уровню власти и управления	Федеральные Государственные (национальные) Региональные Местные
По субъекту уплаты	С юридических лиц С физических лиц
По способу обложения	Уплачиваемые на основе декларации Взимаемые у источника дохода Рассчитываемые на основе кадастра

чего можно сделать вывод о преобладании прямого налогообложения. Если же в составе косвенных налогов учесть таможенные пошлины, становится ясным, что преобладание прямого налогообложения относительно невелико (табл. 18.3).

По характеру налоговых ставок, который определяет соотношение сумм налога и налоговой базы, налоги делятся на пропорциональные, прогрессивные и регрессивные. *Пропорциональный* налог предполагает использование единой налоговой ставки, которая не зависит от величины налоговой базы. Таков российский налог на доходы физических лиц, по которому установлена единая основная налоговая ставка 13%, НДС с его основной ставкой 18% и др.

*Прогрессивное* налогообложение предусматривает рост ставки налога по мере увеличения налоговой базы. Во многих странах прогрессивные шкалы используются в подоходном налоге, а в России — при обложении налогом на имущество физических лиц.

## Структура налоговых поступлений в странах — членах ОЭСР в 2000 г. (в %)

Страна	Налоги на доходы и прибыль физических и юридических лиц	Налоги на товары и услуги	Другие налоги, включая отчисления на социальное страхование
Бельгия	39,1	25,4	35,5
Канада	47,9	24,4	27,7
Дания	57,5	32,5	10,0
Финляндия	42,6	29,1	28,3
Франция	25,0	25,8	49,2
Германия	30,1	28,1	41,8
Италия	33,2	28,4	38,4
Япония	34,1	18,9	47,0
Нидерланды	25,0	29,0	46,0
Норвегия	40,8	34,4	24,8
Швеция	43,1	20,7	35,2
Швейцария	38,5	19,7	41,8
Великобритания	39,0	32,3	16,1
США	50,9	15,7	33,4
Европейский союз	34,8	30,0	35,2
ОЭСР	35,7	31,6	32,7

Источник: OECD in Figures, OECD Observer, 2003.

*Регрессивное* налогообложение, наоборот, предусматривает снижение ставки налога по мере роста налоговой базы. В России с 2001 г. регрессивные налоговые ставки установлены по единому социальному налогу.

В то же время ряд налогов, особенно косвенных, несмотря на внешние признаки пропорционального налогообложения, имеют регрессивный или прогрессивный характер в отношении доходов населения, а НДС является регрессивным налогом для последних. В частности, акциз, установленный в виде фиксированной ставки в рублях на единицу товара, может быть регрессивным по отношению к лицам с высокими доходами и прогрессивным для малообеспеченных слоев населения.

Если налог связан с конкретным видом общественных благ, средства на которые формируются за его счет, он называется специальным маркированным. Это платежи в пенсионные фонды, фонды медицинского и социального страхования, транспортный налог, идущий на содержание и развитие дорожной сети.



**Структура доходов консолидированного бюджета Российской Федерации за  
2000–2006 гг. (в %)**

<i>Виды доходов</i>	<i>2001 г.</i>	<i>2002 г.</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>
Налоговые доходы — всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:						
прямые налоги	46,3	57,8	55,2	56,6	57,1	58,2
Из них:						
налог на прибыль	21,9	14,1	13,6	17,6	16,8	17,1
налог на доходы физических лиц	10,9	10,9	11,7	11,6	8,9	9,5
Косвенные налоги	53,7	42,2	44,8	43,4	42,9	41,8
Из них:						
НДС	27,2	22,8	22,7	21,6	18,5	15,5
налоги на внешнюю торговлю и внешнеэко-номические операции	14,1	9,8	11,7	17,4	21,2	23,6
Соотношение прямых и косвенных налогов	0,81	1,30	1,18	1,31	1,34	1,39

*Источник:* Статистический сборник «Финансы России 2004», «Россия в цифрах 2006», [hppt://www.gks.ru](http://www.gks.ru).

Остальные налоги не имеют узкоцелевого характера, являются общими или немаркированными и могут использоваться на финансирование большей части различных общественных благ, предоставляемых государством.

В современных налоговых системах доминирующее положение занимают общие налоги. Это обеспечивает гибкость бюджетной политики, возможность перераспределять налоговые доходы, не меняя налоговую систему.

Федеративные государства обычно имеют трехуровневую налоговую систему, в которой налоги делятся на федеральные, или общегосударственные, региональные (налоги штатов, провинций, земель и т.д.) и местные. В Налоговом кодексе РФ эти группы налогов называются видами.

Кроме того, налоги могут быть сгруппированы по субъекту уплаты (с юридических и физических лиц), способу обложения и ряду других классификационных признаков (см. табл. 18.1).

Налоговые системы развитых стран складывались под воздействием разных экономических, политических и социальных условий. По перечню налогов, их структуре, способам взимания, ставкам, объектам налогообложения, льготам, фискальным полномо-

чиям различных уровней власти налоговые системы существенно отличаются друг от друга.

Несмотря на многообразие и сложность налоговых систем в разных странах, можно выделить две основные модели их построения. Одна модель налоговой системы базируется на налогообложении доходов. Так, основными источниками поступлений в федеральный бюджет США являются подоходный налог с физических лиц (свыше 45%), взносы в фонды социального страхования (около 37%), налог на прибыль корпораций (около 9%). Налогообложение потребления в США относительно невелико. Оно представлено региональным налогом с продаж, который обеспечивает около 30% дохода бюджетов американских штатов.

Другая модель делает упор на налогообложение потребления — налоги взимаются в тот момент, когда доход тратится. Таков налог на добавленную стоимость, который обычно обеспечивает наибольшую долю бюджетных доходов. Доля поступлений НДС в бюджете Франции составляет более 41%, подоходного налога с физических лиц — более 18%, налога на акционерные общества (на прибыль) — около 11%.

В налоговых системах ряда стран, таких как Италия, ФРГ, Скандинавские государства, сформировалась уравновешенная структура косвенных и прямых налогов.

Теоретически налоговые системы могут также строиться на основе преобладания ресурсных или имущественных налогов. Однако на практике эти налоги не являются ключевыми в доходах государств. Обычно они играют ведущую роль при формировании региональных и местных бюджетов.

Российская налоговая система в соответствии с Налоговым кодексом РФ включает налоги трех уровней, в том числе: 9 федеральных, 3 региональных (уровень субъектов Федерации) и 2 местных. *Федеральные налоги и сборы* обязательны к уплате на всей территории страны. К ним относятся: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц (НДФЛ), единый социальный налог (ЕСН), налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина. В состав *региональных налогов* входят налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес. К *местным* относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Кроме того, Налоговый кодекс РФ регламентирует применение 4 специальных режимов: системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога); упрощенной системы налогообложения; системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В настоящее время основная часть налоговых доходов бюджетной системы России формируется за счет налога на прибыль организаций, НДС, налога на добычу полезных ископаемых и налога на доходы физических лиц.

В современном мире происходит гармонизация налогообложения на территориях интегрирующихся государств путем определения основных принципов и правил организации налогового процесса в границах регионального экономического образования. Цель общей налоговой политики — выработка унифицированных форм и методов налогообложения, учитывающих как уровень развития и особенности модели национальной экономики отдельных государств, входящих в объединение, так и межгосударственные приоритеты объединенной экономики.

Наглядным примером экономической интеграции государств с рыночной экономикой стало образование и развитие Европейского Союза (ЕС). Гармонизация и унификация налоговых систем в рамках ЕС прежде всего реализуется в отношении косвенных налогов, в частности НДС, для которого рекомендованы минимальная стандартная (на уровне 15%) и льготная (5%) налоговые ставки. Сохраняется применение нулевой ставки для товаров, экспортируемых за пределы стран ЕС, и освобождение от налога ограниченного круга социально значимых товаров.

Чтобы смягчить влияние сближения действующих стандартных ставок НДС на величину бюджетных доходов отдельных стран, этот процесс происходит постепенно и допускает сохранение налоговых ставок в пределах установленного диапазона, например от 15 до 25%. В то же время сохраняются неравенство налогообложения для национальных корпоративных систем и налоговая конкуренция между регионами.

При сравнении национальных налоговых систем с точки зрения эффективности выполняемых ими функций исходят из критериев их оценки, к которым можно отнести относительное равенство налоговых обязательств, экономическую нейтральность, организационную простоту, гибкость и прозрачность для налогоплательщиков.

Степень обеспечения *равенства обязательств* налогоплательщиков определяет уровень восприятия ими налоговой системы как справедливой. Поскольку налогообложение носит принудительный характер, необходимо стремиться к его равному воздействию на граждан и предпринимателей при сохранении определенной дифференциации на основе принципов полезности и платежеспособности. Принцип полезности или получаемых выгод увязывает величину налоговой нагрузки с объемами фактического потребления общественных и частных благ, получаемых от государства или с его помощью. Принцип платежеспособности предполагает соразмерность налогообложения и объективной способности налогоплательщиков уплачивать налоги, которая оценивается размером получаемых доходов, объемом покупок и другими показателями. Именно этот принцип во многом характеризует справедливость налоговой системы, но обеспечить полное равенство налоговой нагрузки для всех налогоплательщиков весьма сложно.

Критерий *экономической нейтральности* предполагает минимизацию искажающего воздействия налогов на рыночное поведение групп налогоплательщиков в различных сферах экономики. Однако именно налоги должны оказывать влияние на использование и распределение ресурсов общественного сектора, способствовать повышению эффективности их использования путем обеспечения сбалансированности налогового бремени с потребностями в общественных благах. Налоги являются инструментом более справедливого перераспределения доходов, изменения структуры и темпов развития производства, решения социальных задач, нейтрализации недостатков рыночной системы хозяйствования, например в области противодействия загрязнению окружающей среды. Таким образом, нейтральность налогов следует понимать как минимизацию их негативного влияния на экономику и социальную сферу.

Критерий *организационной простоты* предполагает снижение издержек налогового администрирования как у налоговых органов, так и у налогоплательщиков. Это условие может быть реализовано при достижении ясности и единообразия налоговых обязательств, изложенных в налоговом законодательстве.

Критерий *гибкости* предусматривает наличие способности налоговой системы быстро и адекватно реагировать на изменения экономических процессов. Оперативность реакции особенно важна в условиях избыточного роста или снижения экономических показателей, например для преодоления финансового кризиса. При этом характер налоговых ставок может выполнять функцию встроенного

стабилизатора. Например, прогрессивные ставки налога на прибыль, в определенной степени сдерживают стремление предприятий к получению сверхприбыли в период ее роста, а снижение ставок в период спада обеспечивает опережающее снижение налогового бремени по сравнению с уменьшением массы прибыли.

Критерий *прозрачности* налоговой системы реализуется в тех случаях, когда налогоплательщик способен самостоятельно или с минимальной помощью разобраться, понять особенности исчисления и уплаты действующих налогов, оценить влияние налоговой системы на достижение своих интересов. Этот критерий часто рассматривают в совокупности с критерием *контролируемости*, т.е. с наличием возможности для налогоплательщиков или их групп вносить коррективы в налоговую систему (например, через участие в выборах органов власти или референдумах), в той или иной мере осуществлять контроль за формированием и функционированием бюджетной и налоговой систем, включая расходование бюджетных средств.

При рассмотрении названных критериев в комплексе видно, что при их реализации могут возникать противоречия. Например, введение налоговых льгот может восприниматься как справедливое и, наоборот, как создание неравных условий для отдельных групп налогоплательщиков, как усложнение налогового администрирования, как нарушение критерия нейтральности. Поэтому на практике обычно принимаются компромиссные решения, отражающие баланс интересов различных сторон налоговых взаимоотношений.

### 18.3. НАЛОГОВОЕ БРЕМЯ, ЕГО ОЦЕНКА И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ

Налоговая система создает определенную финансовую нагрузку на хозяйствующие субъекты и физических лиц, которые в соответствии с законодательством должны платить установленные налоги. Совокупный объем уплаченных налогов называют **налоговым бременем налогоплательщика**. В экономической литературе еще не сложился единый подход к определению понятий «налоговая нагрузка», «налоговое бремя», «налоговое давление» и др. Многогранность этих понятий обусловлена различием уровней, на которых определяется налоговая нагрузка, методов ее расчета, включая выбор исходных показателей, и другими условиями.

На макроэкономическом уровне или на уровне национального хозяйства определяется налоговая нагрузка на экономику страны

в целом, ее важнейшие отрасли (промышленность, сельское хозяйство, финансовый рынок и др.), на население.

Аналогичный показатель налоговой нагрузки на уровне регионов характеризует средний уровень изъятия дохода хозяйствующих субъектов конкретной территории, например субъекта Российской Федерации.

На уровне предприятий, организаций или частных предпринимателей налоговая нагрузка характеризует не средний, а конкретный уровень изъятия доходов определенного налогоплательщика или его налоговое бремя.

И наконец, налоговая нагрузка или бремя определяется на уровне отдельного физического лица или семьи (домохозяйства).

Налоговая нагрузка на макроэкономическом уровне обычно рассчитывается как отношение общей суммы налогов и сборов к величине ВВП. При этом сумма налогов может быть представлена величиной фактически поступивших платежей в консолидированный бюджет или суммой начисленных налогов и сборов, подлежащих уплате; она может не учитывать отдельные виды платежей (например, взносы во внебюджетные фонды) и т.д. Искажающее влияние на величину налогов оказывают авансовые налоговые платежи, суммы взысканных пеней, штрафов и др. При оценке ВВП производится корректировка его объема, учитывающая теневой сектор экономики, не охваченный налогами.

Экономический смысл налоговой нагрузки на макроуровне состоит в том, чтобы показать, какая доля ВВП страны перераспределяется с помощью налогов. Она характеризует также средний уровень изъятия дохода субъектов национальной экономики в определенный период времени (обычно за год).

Из данных табл. 18.4 следует, что в современных условиях в Российской Федерации основную налоговую нагрузку несут добывающие отрасли, в которых налоговое бремя достигает почти 70%. Наименьшее налоговое бремя возложено на сферу сельского хозяйства, где оно не превышает 4%. В результате видно, что налоговая нагрузка существенно смещена в сторону нефтегазодобычи, что создает зависимость доходов бюджета от колебаний цен на международных рынках энергоносителей.

Методики определения налогового бремени предприятий и предпринимателей еще более разнообразны. Более точная оценка величины налогового бремени хозяйствующего субъекта может быть получена с помощью системы показателей, которые отразят основную (как отношение налогов ко вновь созданной стоимости)

**Налоговая нагрузка по основным отраслям экономики в Российской Федерации за 2006 г.\***

<i>Отрасли экономики</i>	<i>Налоговая нагрузка, %</i>
Добыча полезных ископаемых	69,9
Финансовая деятельность	26,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	23,0
Обрабатывающие производства	19,5
Транспорт и связь	19,1
Строительство	18,2
Торговля и другие различные услуги	16,8
Образование	10,4
Здравоохранение и социальные услуги	7,8
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,4
В целом по экономике	24,0

\* Расчет налоговой нагрузки выполнен на основе сопоставления добавленной стоимости с суммами поступивших в бюджетную систему налогов и сборов, администрируемых ФНС России (без единого социального налога и взносов во внебюджетные фонды).

и полную налоговую нагрузку (учитывающую суммы задолженности по налогам, а также пени и штрафы за нарушение налогового законодательства).

В свою очередь, и налогоплательщики могут перелгать их налоговое бремя на других лиц. Чаще всего налогоплательщик-продавец перемещает свое налоговое бремя *вперед*, т.е. на покупателей, включая налоги в отпускную цену продукции. При перемещении *назад* покупатель перелгает налоговое бремя на продавцов, диктуя им свои условия поставки и уплачивая меньше за приобретаемые товары, если условия рынка это позволяют.

В результате при оценке реальной налоговой нагрузки необходимо учитывать, кто является настоящим, а не номинальным носителем налога. В частности, граждане, покупая продукты питания и другие товары, фактически выступают лицами, на которых перелгается налоговое бремя продавцов, прежде всего косвенных налогов, включаемых в цену товаров и услуг.

Возможности переложения налогового бремени зависят от характера рынка, на котором действуют налогоплательщики. Варианты распределения налогового бремени в конкурентной и монопольной среде подробно рассмотрены в экономической литературе.

В условиях конкурентного рынка возможности переложения налога определяются характером соотношения спроса и предложения, а также видом налоговой ставки, которая может быть специфической (в виде фиксированной суммы на единицу налоговой базы в натуральном выражении) или адвалорной (в процентах к стоимостной налоговой базе).

Предположим, что на единицу некоего товара (штуку или кг) будет установлена специфическая налоговая ставка, которая не учитывает разницу в ценах его разных сортов или других характеристик. Примем гипотетическое условие, что спрос абсолютно неэластичен, т.е. объем покупок не зависит от цены и линия спроса  $C$  принимает вид вертикали (рис. 18.1, б). Равновесие спроса и предложения обозначено точкой  $E_0$ . Тогда при введении налога линия предложения  $\Pi_0$  смещается вверх, занимая положение  $\Pi_1$ , и точка равновесия  $E_0$  — в точку  $E_1$ . Из-за неэластичности спроса налоговое бремя полностью перекладывается на покупателя, который платит за товар  $T$  повышенную цену  $C_1$ , включающую налог  $H$ .

Если же спрос будет абсолютно эластичен (рис. 18.1, а), линия  $C$  займет горизонтальное положение. При сдвиге линии предложения вверх покупатель, не желая платить более высокую цену, за те же деньги приобретет меньше товара ( $T_1$ ). Если продавец не сможет включить налог в цену, он при реализации того же объема товара будет вынужден принять налоговое бремя, увеличивая свои затраты. При этом в любом случае налог  $H$  перекладывается на продавца (или производителя), уменьшая его доходы.

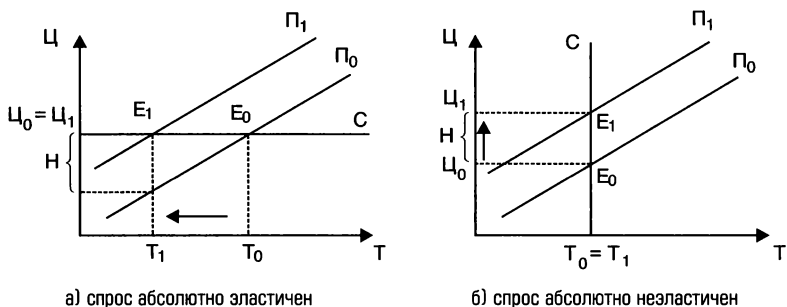


Рис. 18.1. Переложение налогового бремени при абсолютно неэластичном и эластичном спросе на конкурентном рынке:

$T$  — количество товара;  $C$  — цена товара;  $E$  — точка равновесия спроса и предложения;  $H$  — налог;  $C$  — линия спроса;  $\Pi$  — линия предложения

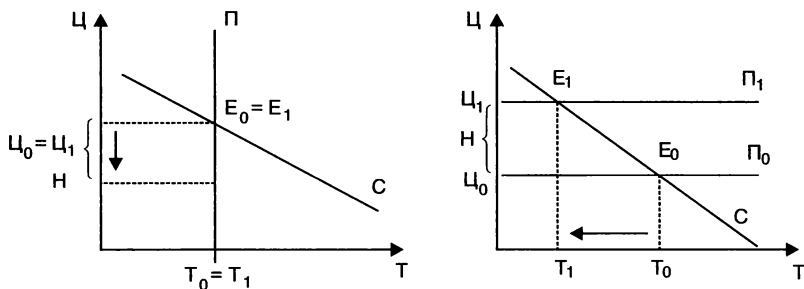


При абсолютно неэластичном предложении в случае введения налога  $H$  (рис. 18.2, а) налоговое бремя целиком перелажается на продавцов. При абсолютно эластичном предложении продавцы будут повышать цену, компенсируя рост издержек. Это приведет к уменьшению предложения и росту цены на величину налога  $H$ , т.е. к переложению налога на покупателей (рис. 18.2, б).

Рассмотрение простейших условных ситуаций позволяет сделать вывод, что переложение налогового бремени на конкурентном рынке определенного вида товара или услуг возможно на того контрагента, который не имеет преимуществ в эластичности объема сделок по цене. При этом переложение налога на продавца увеличивает его издержки и может сопровождаться сокращением предложения товара на рынке. Переложение налога на покупателя приводит к росту цен, что, в свою очередь, может отразиться на уменьшении спроса на товары.

Разрешение ситуации переложения налога в пользу продавца или покупателя зависит от того, кто в большей степени может противостоять изменению рыночной конъюнктуры. При падении спроса и росте предложения налог вынужден принимать на себя продавец, при увеличении спроса и уменьшении предложения налоговое бремя перекладывается на покупателя.

Итак, на конкурентном рынке доли продавцов и покупателей, на которых возлагается налоговое бремя, в первую очередь зависят от характера кривых спроса и предложения. Преимущества в переложении налогов получает та сторона, которая наиболее оперативно воспользуется изменениями рыночной ситуации. При этом цена для потребителя обычно растет на меньшую величину по сравнению с величиной налога.



а) предложение абсолютно неэластично

б) предложение абсолютно эластично

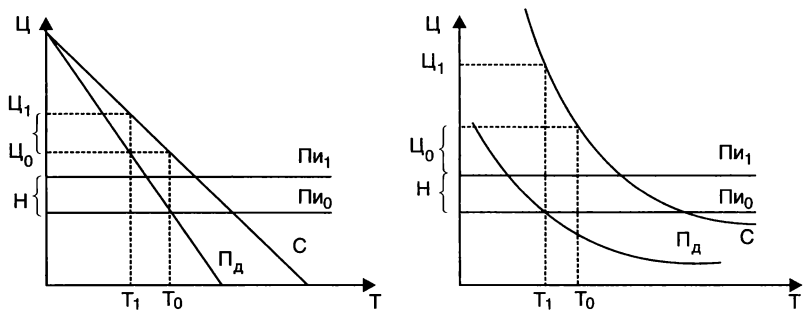
Рис. 18.2. Переложение налогового бремени при абсолютно неэластичном и эластичном предложении на конкурентном рынке (обозначения те же, что и на рис. 18.1)

Перераспределение налогового бремени при введении налога в условиях монополии в отличие от конкурентного рынка имеет свои особенности. В большинстве случаев монополист сам устанавливает количество предлагаемой на продажу продукции, фактически устанавливая точку равновесия на кривой спроса. При этом он выбирает такой уровень выпуска продукции, при котором издержки производства дополнительной продукции или предельные издержки будут соответствовать дополнительно получаемому доходу.

Если кривая предельных издержек будет горизонтальной (рис. 18.3), величина налога  $H$ , который ляжет на производителей и потребителей, будет зависеть от формы кривой спроса. В случае линейной функции спроса (рис. 18.3, а) цена для потребителя увеличится на половину налога, т.е. потребители и производители разделят между собой его бремя. При кривой спроса с постоянной эластичностью (рис. 18.3, б) рост цены будет больше, чем величина налога, а превышение цен над суммой налога ляжет на потребителя.

На монополизированном рынке возможности переложения налогового бремени на потребителей ограничиваются тем, что производитель-монополист обычно уплачивает монопольную ренту и тем самым лишается преимуществ, извлекаемых из своего монопольного положения на рынке.

В условиях монополии последствия введения налога с фиксированной (в денежном выражении) или процентной ставкой для производителя различны. Более приемлемым является установление процентных налоговых ставок, при которых предельный доход



а) при линейных кривых спроса и предложения б) при кривых спроса с постоянной эластичностью

Рис. 18.3. Переложение налогового бремени на монополизированном рынке:

Ц — цена; Т — товар; Н — налог; С — спрос; П<sub>д</sub> — предельный доход; ПИ<sub>0</sub> — предельные издержки до введения налога; ПИ<sub>1</sub> — предельные издержки после введения налога

производителя-монополиста сокращается на меньшую сумму, чем размер налога, приходящегося в среднем на единицу продукции. Такое налогообложение более нейтрально, чем введение фиксированных налоговых ставок, приводя к меньшему сокращению объема производства.

Налоги, имеющие различные названия и налоговую базу, часто могут быть равноценными с точки зрения источника налога, т.е. на кого они возлагаются в конечном итоге. Таковы налог на доходы физических лиц и НДС или, особенно, налог с продаж, которые при одинаковой единой налоговой ставке (например, 13 или 18%) будут эквивалентны, так как фактически изымаются из дохода физических лиц. Различия между этими налогами будут обусловлены моментом времени поступления налоговых платежей в доход государства и эффективностью контроля полноты учета налоговой базы.

## **Выводы**

1. Основным источником доходов общественного сектора являются налоги, которые выполняют фискальную, регулируемую, контрольную, социальную и другие функции. Приоритетность различных функций налогов, принципов налогообложения, отдельных налогов в налоговой системе определяется экономической и социальной политикой государства. В демократическом обществе налоги выступают как отражение спроса налогоплательщиков на общественные блага.
2. При оценке эффективности функций, выполняемых национальной налоговой системой, исходят из критериев обеспечения равенства налоговых обязательств, экономической нейтральности, организационной простоты, гибкости и прозрачности.
3. Налоговое бремя создает определенную финансовую нагрузку на налогоплательщиков, которая формируется под влиянием конкретных экономических условий и приоритетов налоговой политики как части экономической политики государства. Налоговое бремя может перемещаться между налогоплательщиками, их группами, отраслями, социальными группами населения. Переложение налогового бремени происходит с продавца на покупателя и наоборот в зависимости от характера и состояния рынка.

## **ТЕРМИНЫ**

Косвенные налоги  
Налог  
Налоговая система  
Налоговое бремя  
Прямые налоги

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие функции выполняют налоги и как они реализуются в налоговой системе России?
2. На каких принципах базируется построение налоговых систем и какова эволюция этих принципов?
3. Раскройте различия экономического содержания прямых и косвенных налогов.
4. Какими критериями можно оценить эффективность функций, выполняемых налоговой системой страны?
5. Как измерить налоговое бремя и каковы возможности его распределения и перераспределения?

# **ГЛАВА 19. ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА**

---

## **19.1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ**

Как следует из предыдущей главы, введение нового или повышение действующего налога отражается на производителях двояко. В зависимости от ситуации и собственных возможностей они либо корректируют структуру и объемы производства и реализации товара (а может быть, и меняют вид деятельности), либо пытаются полностью или частично переложить налоговое бремя на покупателей путем повышения цен. В результате происходит замещение продукции или деятельности другими их видами, что позволяет уменьшить налоговые платежи.

Покупатели приобретают меньше товаров, ищут возможности заменить их другими, более дешевыми, что позволяет им при высокой эластичности спроса частично переложить налоговое бремя на продавцов. В свою очередь производители (или продавцы) при высокой эластичности предложения сокращают выпуск товара, заменяют его другим и тем самым перекладывают налоговое бремя на потребителей.

Описанная ситуация возникает достаточно часто, приводя к искажающему воздействию налога на производителей и потребителей. При этом введение или повышение налога, как правило, преследует цель увеличения налоговых поступлений в бюджет, но, с другой стороны, приводит к изменению структуры потребления реализуемых товаров и их производства, вынуждая производителей отказываться от выпуска подорожавшей, но нужной обществу продукции и осваивать выпуск другой, аналогичной продукции со сниженными эксплуатационными свойствами. Это значит, что теряется полезность продукции, снижаются ее качественные характеристики, в чем и проявляется искажающее действие роста налогов.

Различные варианты распределения налогов между производителями (продавцами) и потребителями (покупателями) рассмотрены в работах Дж. Стиглица и Л.И. Якобсона<sup>1</sup>.

Гораздо проще оценить влияние изменения налогообложения в условиях действия единого налога, но данный случай может иметь ограниченное применение, например в сфере малого предпринимательства. В большинстве случаев оценка влияния изменения элемента одного налога связана с тем, что оно влечет за собой изменения в условиях исчисления и распределения налоговой нагрузки по многим другим налогам, входящим в налоговую систему.

Приведем один из примеров оценки чистых потерь от введения налога (рис. 19.1), когда для производителя цена снижается с  $\Pi_0$  до  $\Pi_n$ , а для потребителя цена увеличивается с  $\Pi_0$  до  $\Pi_c$ . Тогда чистые потери потребителя будут представлены площадью треугольника АВЕ, а производителя — БСЕ. Если наклон кривой спроса меняется и она занимает положение  $C_1$ , чистые потери потребителя будут оцениваться площадью треугольника АВД.

Количество товаров  $T_1 - T_2$  характеризует эффект замещения потребителями налогооблагаемых товаров. При этом в точке равновесия А с ценой  $\Pi_c$  потребители находятся в худшей ситуации, чем при цене равновесия  $\Pi_0$ . Общие чистые потери представлены суммой площадей двух треугольников и зависят от эластичности спроса и предложения.

Бюджет получает налог  $HT_2$ , соответствующий площади прямоугольника  $\Pi_n \Pi_c AC$ , за счет которого государство предоставляет общественные блага, тем самым возвращая потребителям налоговые затраты. Обезличенные потери налогоплательщиков — потребителей общественных благ составят АВД и СВЕ, которые будут больше за счет расходов на администрирование и доли тех общественных благ, которые не отвечают запросам потребителей.

Таким образом, создается избыточное налоговое бремя для производителя и потребителя, которое, по оценкам экономистов, растет значительно быстрее размера налога или его ставки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора: Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. С. 411–425; *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 173–187.

<sup>2</sup> См.: *Якобсон Л.И.* Указ. соч. С. 186.

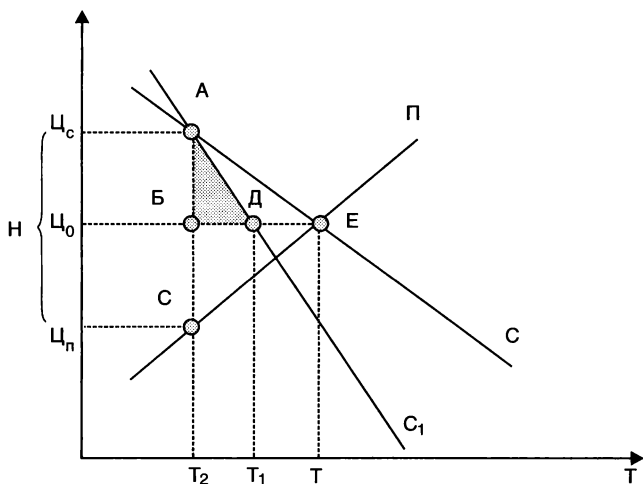


Рис. 19.1. Чистые потери от вводимого налога и их распределение между потребителем и производителем:

Ц — цена; Т — товар; Н — налог; С — спрос; П — предложение

## 19.2. ВЛИЯНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА ТРУДА

Ряд налогов оказывает существенное влияние на формирование рынка труда. Это прежде всего платежи в пенсионные и страховые фонды, которые в российской практике получили статус единого социального налога, и налог на заработную плату в виде налога на доходы физических лиц.

Принципы переложения налогов в условиях конкурентных товарных рынков применимы и к рынку труда. Например, если бремя страховых социальных платежей во многих странах возлагается на работодателей и работников, то в случае избытка рабочей силы работодатели смогут переложить большую часть таких платежей на работников. Если же эластичность предложения труда будет высокой, а эластичность спроса — низкой, бремя социальных платежей сместится в сторону работодателей.

Рынок труда складывается под влиянием многих факторов, среди которых есть регулируемые государством условия, такие как продолжительность рабочего дня, количество рабочих часов в неделю, интенсивность труда, уровень его оплаты (минимальный размер за месяц, тарифная сетка и тарифные ставки) и др.

Возможности работоспособных людей и предпочтения работодателей определяются возрастными параметрами, полом, социаль-

ным статусом лиц, предлагающих свой труд. Для граждан среднего возраста эластичность предложения обычно низка, так как они могут обеспечить сопоставимый по качеству труд.

Если уровень заработной платы невысок, многие индивидуумы будут искать дополнительные заработки, хотя некоторые скорее предпочтут отдых работе. Для отдельных категорий населения действуют другие приоритеты. Например, для женщин — это семья, рождение и воспитание детей, для молодежи — получение образования, для пенсионеров — возможность дополнительного заработка при небольшой пенсии.

Существенным фактором, конечно, является цена труда. Кривая предложения на рынке труда обычно имеет вид АБВГ<sup>1</sup> (рис. 19.2), на которой можно выделить три участка.

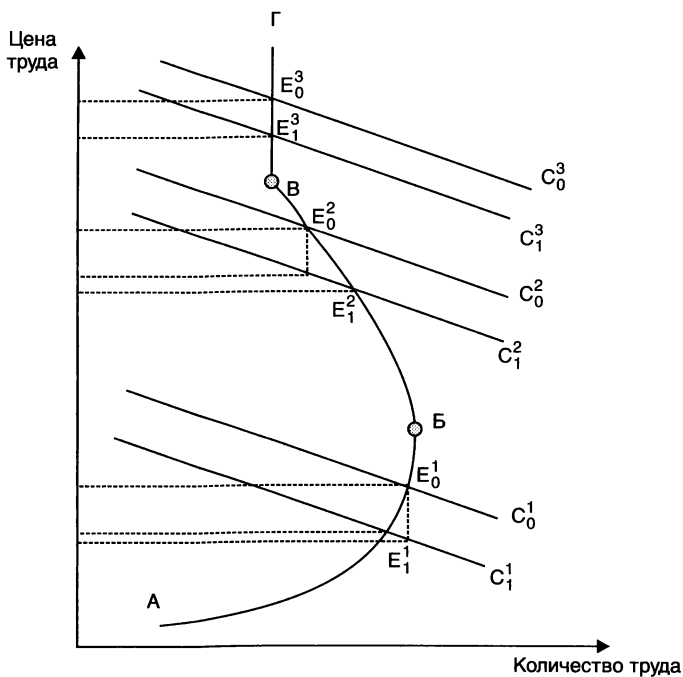


Рис. 19.2. Влияние налога на предложение и спрос на рынке труда:

АБВГ — кривая предложения труда; С — кривые спроса труда; Е — точки равновесия на рынке труда

<sup>1</sup> См.: *Якобсон Л.И.* Указ. соч. С. 162.



Первый отрезок АБ демонстрирует характер кривой, когда цена труда, будучи изначально низкой, постепенно растет, что приводит к повышению предложения труда на рынке. Многие люди при этом стремятся работать сверхурочно или дополнительно. По мере роста оплаты труда и достижения определенного уровня доходов ряд людей перестает пользоваться дополнительным заработком, в связи с чем предложение труда уменьшается (отрезок кривой БВ). При достижении еще более высокого уровня оплаты труда, когда колебания высокого заработка уже не оказывают существенного влияния на занятость, предложение стабилизируется, делая его неэластичным (отрезок ВГ).

Последствия налогообложения доходов в виде заработной платы физических лиц также проявляются по-разному. На отрезке АБ налог может распределяться между работником и работодателем, на отрезке БВ налог в большей степени ложится на работника, вынуждая его отказываться от дополнительных работ, так как снижение цены труда превышает налог. На участке ВГ налоговое бремя целиком перекладывается на работника, а цена труда уменьшается на сумму налога.

Существенное влияние на рынок труда оказывает уровень безработицы, который во многом зависит от условий миграционного законодательства. В России до настоящего времени возможности привлечения дешевой рабочей силы из стран ближнего зарубежья (Молдавии, Узбекистана, Украины и др.) достаточно широки, что позволяет многим работодателям пользоваться услугами дешевой рабочей силы на непрестижных и тяжелых работах. С другой стороны, интеллектуальный высококвалифицированный труд в стране оценивается гораздо ниже, чем в развитых странах, что вызывает отток квалифицированных кадров за рубеж.

В России привлекательной является невысокая ставка налога на доходы физических лиц (13%), что, в свою очередь, способствует размещению в ряде регионов сборочных производств крупных зарубежных фирм, созданию новых рабочих мест и росту оплаты и цены труда.

Кроме фискальной налог на доходы физических лиц может активно выполнять социальную функцию. Во-первых, это касается граждан с разным уровнем доходов. Лица, имеющие относительно невысокие доходы (в российском налоговом законодательстве — до 40 тыс. руб.), и при наличии детей при доходе до 280 тыс. руб. получают право на стандартные ежемесячные вычеты в размере 400 и 1000 руб. соответственно. Следует отметить, что уровень вычета

абсолютно не увязан с величиной прожиточного минимума, что нарушает принцип справедливости налогообложения в отношении малоимущих граждан.

Во-вторых, налоговая база по налогу на доходы физических лиц может быть уменьшена на сумму социальных вычетов в размере фактических расходов на обучение в пределах 50 тыс. руб., на лечение и пенсионное страхование, но не более 120 тыс. руб. в совокупности. В последние годы с целью решения демографических проблем от налога на доходы физических лиц освобождена сумма материнского (семейного) капитала, выделяемая при рождении второго ребенка.

Крупные фирмы с целью привлечения работников формируют собственные социальные пакеты, куда входят бесплатное медицинское обслуживание, предоставление возможностей для занятий спортом, отдыха, отчисления в негосударственные пенсионные фонды. Поэтому при решении вопроса о выборе места работы многие люди учитывают не только размер заработной платы, но и отдачу предпочтение содержанию социального пакета.

В России до сих пор основную нагрузку при формировании государственных социальных внебюджетных фондов несут работодатели, на которых возложена обязанность уплаты единого социального налога, его максимальная ставка составляет 26%. Индивидуальные предприниматели уплачивают этот налог по уменьшенной ставке, исключая взносы на социальное страхование.

С 2009 г. в течение 10 предстоящих лет государство реализует механизм софинансирования пенсионных накоплений граждан, которые будут перечислять собственные средства на эти цели. Вложенные гражданами и государством деньги должны быть инвестированы на фондовом рынке в акции и облигации, размещены на банковских депозитах с целью получения инвестиционного дохода. Однако по итогам 2008 г. доходность управляющих компаний по накопительным пенсиям была весьма низкой.

### **19.3. ВОЗМОЖНОСТИ ПОСТРОЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ**

**Оптимальной** может считаться такая **налоговая система**, которая максимизирует общественное благосостояние и в которой баланс между справедливостью и эффективностью наилучшим образом отражает отношение общества к этим конкурирующим целям. По-

этому при разработке и трансформации налоговых систем всегда предстоит выбор соотношения между целями распределения (перераспределения) и эффективностью. Исходя из теории любые налоги, кроме паушальных (единых), могут иметь искажающий характер. Наиболее искажающими считаются прогрессивные налоги. При этом необходимость введения таких налогов обусловлена тем, что государство не имеет полной, достоверной информации о каждом лице, его доходах, имуществе и т.д. Отсутствие информации не позволяет определить, кто и в каком объеме может платить налоги без существенного ущерба для своего благосостояния.

Возможности снижения налогового бремени имеют ряд ограничений, к которым относятся: объем налоговых сборов, которые должны поступить в бюджет государства для исполнения возложенных на него функций и поставленных задач; уровень собираемости или, наоборот, потерь при сборе налогов с учетом расходов на их администрирование; сложившийся в обществе характер восприятия социальной справедливости налоговой системы.

Понимание оптимальной структуры налоговой системы зависит от принятой концепции обеспечения благосостояния общества. В частности, такая концепция может быть ориентирована на повышение благосостояния наиболее нуждающихся членов общества. В этом случае при введении налога устанавливается максимальная налоговая ставка, а все остальные ставки не считаются оптимальными. Другими словами, основное внимание при налогообложении уделяется таким изменениям, которые принесут большую пользу для бедных, а не для обеспеченных слоев населения.

Современные взгляды на налоговую нагрузку основываются на том, что предпочтительнее устанавливать низкие предельные налоговые ставки для дохода, который получает большинство населения, т. е. исходя из среднедушевого дохода. Повышение налоговых ставок на граждан со средним доходом позволяет государству получать ту же сумму налоговых платежей при более низкой ставке для лиц с высокими доходами. Объединение двух названных подходов приводит к установлению налога с единой линейной ставкой.

Обоснованные ставки налога на доходы физических лиц, обеспечивающие справедливое, с точки зрения общества, перераспределение доходов среди разных групп населения, позволяют избежать дополнительного перераспределения через косвенное налогообложение, т.е. НДС или налог с продаж. В принципе, косвенные налоги носят искажающий характер. Однако при высокой степени

уклонения от уплаты налога на доходы физических лиц введение косвенного налога на предметы роскоши, приобретаемые богатыми людьми, создает механизм дополнительного перераспределения доходов.

Российская налоговая система на протяжении всей истории ее существования начиная с 1992 г. подвергалась постоянному реформированию. Важным этапом такого реформирования явилась разработка и принятие Налогового кодекса РФ, в результате чего уменьшилась общая налоговая нагрузка на экономику, существенно сократился перечень налогов, входящих в налоговую систему, снизились налоговые ставки по многим налогам, улучшилось налоговое администрирование.

Однако в настоящее время ставится задача дальнейшего качественного совершенствования налоговой системы исходя из потребностей социально-экономического развития страны, ее интеграции в международную финансовую систему при сохранении прежних приоритетов налоговой политики. При этом решение намечаемых задач должно происходить не просто за счет снижения налоговых ставок, а через упрощение администрирования налогов, устранение внутренних противоречий в законодательной базе, стимулирование приоритетных отраслей и направлений, таких как инновационные технологии, социальная сфера, малое предпринимательство и др.

В отношении отдельных налогов предполагается:

- *НДС* — снижение ставок, совершенствование процедур возмещения, оптимизация порядка начисления налога по авансовым платежам;
- *акцизы* — совершенствование механизма контроля за оборотом алкогольной и спиртосодержащей продукции, изменение ставок с целью снижения потребления табачных изделий и стимулирования потребления более качественного бензина;
- *налог на доходы физических лиц* — увеличение налоговых вычетов, способствующих решению социальных проблем;
- *единый социальный налог* — перераспределение налога между работодателями и работниками;
- *налог на прибыль организаций* — стимулирование научной и инновационной сфер экономики;
- *налог на добычу полезных ископаемых* — дифференциация налоговых ставок по их видам с учетом условий добычи и

- предоставление налоговых каникул компаниям, осваивающим новые месторождения;
- переход от налога на имущество к *налогу на недвижимость организаций*;
  - переход к *налогу на жилую недвижимость физических лиц* на основе ее рыночной стоимости;
  - распространение условий *специальных налоговых режимов* для малого предпринимательства на субъекты среднего предпринимательства;
  - совершенствование *специального налогового режима при выполнении соглашений о разделе продукции* с учетом интересов государства.

В отношении изменения ряда налогов у специалистов нет единого мнения и высказываются альтернативные предложения.

В первую очередь это касается трансформации налоговых ставок по НДС и его замены налогом с продаж. Зарубежная практика свидетельствует, что данный налог применяют большинство европейских стран, используя основную и пониженную налоговые ставки. Более того, усложнение экономической ситуации в Германии вызвало необходимость повышения с 2008 г. ставки НДС с 16 до 19%. При замене НДС налогом с продаж в России существует риск сокращения доходов бюджета, которые не могут быть в полной мере компенсированы.

По налогу на доходы физических лиц обсуждается вариант возврата к прогрессивной шкале налоговых ставок, что позволит увеличить величину необлагаемого минимума и усилить перераспределительную функцию этого налога, прежде всего в отношении граждан с высокими доходами.

По единому социальному налогу рассматривается вариант введения единой (увеличенной) налоговой ставки в пределах фиксированной суммы дохода.

Расширение возможностей отнесения на затраты ряда расходов социального характера, на выполнение научных работ и внедрение инноваций при определении налоговой базы по налогу на прибыль может быть компенсировано более полным учетом доходов, получаемых от иностранных контролируемых компаний, обеспечением контроля за трансфертным ценообразованием, а также за счет использования консолидированной налоговой отчетности.

Переход от налога на имущество к налогу на недвижимость организаций требует проведения огромной подготовительной работы по созданию государственного кадастра недвижимости, разработ-

ки методики ее массовой оценки и совершенствования порядка регистрации объектов недвижимости. Результатом введения такого налога станет существенное укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов.

С целью более справедливого перераспределения доходов ряд российских общественных организаций предлагают ввести налог на роскошь. В зарубежной практике этот налог носит название налога на чистую стоимость богатства<sup>1</sup>. Объектом налога обычно являются здания, сооружения, квартиры и жилые дома, ценные бумаги, земельные участки, принадлежащие физическим лицам. Данный налог не вводился в США, Канаде, Австралии. В других странах условия его взимания существенно различаются. При этом необлагаемый минимум общей стоимости имущества во Франции составляет 750 тыс. евро, Испании — 167 тыс. евро, Швеции — 1,5 млн крон.

Доля налога на чистую стоимость богатства в доходах бюджета невелика. В Швеции она составляет 0,4% и охватывает менее 4% населения этой страны. Таким образом, введение налога на роскошь мотивировано не экономическими (фискальными), а в большей степени политическими целями, поддерживая идею справедливости налогообложения.

Для поддержки налогоплательщиков в Налоговый кодекс РФ внесен ряд изменений в качестве антикризисных мер. В частности, упрощена процедура возмещения входного НДС экспортерам, покупатель получит право принять к вычету сумму НДС по своей предоплате; ставка налога на прибыль снижена с 24 до 20%, размер амортизационной премии увеличен до 30%, расширены возможности добровольного имущественного страхования, повышена норма для процентов по кредитам, учитываемая для целей налогообложения прибыли; субъектам РФ разрешено устанавливать дифференцированную ставку единого налога для субъектов малого предпринимательства по упрощенной системе в пределах от 5 до 15%, расширены возможности предоставления отсрочек по уплате налогов и другие меры.

Изменения в российской системе налогообложения в сочетании с совершенствованием процедур налогового администрирования, в том числе налогового контроля, должны обеспечить снижение и более равномерное распределение налоговой нагрузки для под-

---

<sup>1</sup> См.: Лыкова Л. Налоги на чистую стоимость богатства // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 2. С. 30–37.

держки и активизации экономической деятельности, обеспечения конкурентоспособности России в условиях международной налоговой конкуренции и глобализации экономики, а также с учетом преодоления мирового финансового кризиса.

## **ВЫВОДЫ**

1. При повышении или введении новых налогов создается избыточное налоговое бремя как для производителей, так и для потребителей, которое растет быстрее размера налога. При этом искажающее действие роста налогов приводит к снижению полезности продукции и ее качественных характеристик.
2. На формирование рынка труда оказывают влияние единый социальный налог и налог на доходы физических лиц. Бремя этих налогов в зависимости от ситуации на рынке труда (избыток или недостаток рабочей силы) и положений налогового, трудового, миграционного законодательства распределяется между работодателем и работником. В России предпринимаются меры по увеличению средств, направляемых на пенсионное обеспечение граждан, и по увеличению стандартных и социальных вычетов из налоговой базы налога на доходы физических лиц.
3. Понимание оптимальности налоговой системы определяется характером принятой в государстве концепции обеспечения благосостояния общества, которая часто ориентирована на поддержку наиболее нуждающихся его членов. В России ставится задача дальнейшего качественного совершенствования налоговой системы исходя из потребностей социально-экономического развития страны, ее интеграции в мировое сообщество, преодоления финансового кризиса при сохранении прежних приоритетов налоговой политики.

## **ТЕРМИНЫ**

Оптимальная налоговая система

Единый социальный налог

Налог на доходы физических лиц

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какое влияние оказывают налоги на производителей?
2. Оцените, как влияет введение различных налогов на потребителей товаров, работ и услуг.

3. Какие налоги и как влияют на предложение труда?
4. Проанализируйте положительные стороны и недостатки применения единой ставки налога на доходы физических лиц и перехода на шкалу прогрессивных налоговых ставок.
5. В чем суть оптимального налогообложения и каковы возможности построения рациональной налоговой системы?



# ГЛАВА 20. ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННЫЕ) РАСХОДЫ И ИХ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

---

## 20.1. ПОНЯТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

В любом государстве существуют и решаются проблемы, ради которых и существует государство. В гражданском, демократическом обществе предполагается, что государство призвано осуществлять функции, порученные ему его гражданами. Содержание общественных (государственных и муниципальных) расходов непосредственно связано с функциями федеральных, региональных и муниципальных органов власти, а сами расходы выступают как затраты общественного сектора управления, связанные с осуществлением им своих функций. Соответственно, *общественные расходы* — это расходы общественного (государственного) сектора управления, связанные с оказанием нерыночных услуг и перераспределением доходов и собственности. К ним относятся расходы сектора государственного управления и контролируемых и финансируемых органами власти некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

Расходы общественного сектора экономики отражают отношения между государством и получателями бюджетных средств. Часть этих отношений имеет непосредственно денежное выражение (пенсии, пособия, заработная плата государственных служащих, кредиты и т.п.), в то же время значительная часть услуг, предоставляемых органами власти их получателям, не имеет для них непосредственно денежного выражения (расходы на поддержание общественного порядка, оборону, образование и другие общественные блага). Некоторые виды расходов не связаны напрямую с предоставлением общественных благ и социальными выплатами, но создают условия для нормального функционирования экономики и содействуют развитию частного предпринимательства.

Основными направлениями расходов сектора государственного (общественного) управления являются предоставление обществен-

ных благ и перераспределение доходов, прежде всего для оказания социальной помощи малоимущим слоям населения.

Необходимость общественных благ признается всеми экономистами. Вместе с тем существуют разногласия по вопросам их общего объема, недостаточности или избыточности предложения отдельных видов благ, оценки эффективности уровня предложения, взаимосвязи уровня предложения с оптимальным налогообложением.

Особенность общественных благ заключается в том, что они предоставляются бесплатно, а исключить кого-либо из числа пользователей невозможно или нежелательно. Так, невозможно исключить того или иного гражданина из числа получающих пользу от услуг служб, обеспечивающих порядок и безопасность или оборону страны. Нежелательно исключать кого-либо из национальных программ обязательных медицинских прививок.

Многие блага могут предоставляться как органами государственного управления, так и на коммерческих началах другими секторами экономики. В последнем случае они покупаются за деньги, что ведет к уменьшению желания или возможностей людей по использованию этих благ, например медицинских или образовательных услуг. Хотя в этих случаях предоставление общественных и благ, предоставляемых частными предпринимателями, практически существует, однако решающим оказывается соображение о том, что эти блага должны быть доступны всем гражданам независимо от уровня их доходов. Обеспечиваемые государством общественные блага — это товары и услуги, которые могут производиться самим государством, а также покупаться им у частных фирм или заказываться частным производителям в зависимости от вида товара или услуги и их стоимости. Они бесплатны для потребителей, но не для государства, которое их оплачивает и осуществляет расходы на их предоставление за счет налоговых и других доходов.

Другой важной сферой государственных расходов является оказание поддержки отдельным группам населения в виде социальной помощи и социального страхования в целях сокращения неравенства в распределении ресурсов и сокращения значительной дифференциации населения по уровню доходов.

Значительная часть расходов связана с преодолением проблем, порождаемых несостоятельностью рынка, реализацией мер по предотвращению или смягчению экономических кризисов, сокращению безработицы и обеспечению устойчивого экономического

развития. С расходами связана также деятельность государства по обеспечению условий для нормальной конкурентной производственной деятельности, пресечению монополизма, обеспечению производителей и потребителей информацией, ограничению и ликвидации негативных внешних эффектов.

В политическом отношении государственный бюджет и расходование бюджетных средств являются фактором воспроизводства и улучшения существующих институтов и структур государственного управления, сложившихся традиций государственного устройства. Поскольку посредством бюджета реализуются функции государства и оказывается воздействие на экономическое и социальное развитие, рассмотрение бюджета и его расходов всегда является предметом острой политической борьбы в парламентах и иных представительных учреждениях.

При формировании и реализации программ общественных расходов важной проблемой является определение направления расходов: кто получит выгоду от конкретных программ. Расходы могут осуществляться исходя из принципа предоставления выгод для бедных в большей мере, чем для богатых. В то же время существует мнение, согласно которому ко всем гражданам нужно подходить одинаково. Вопрос является достаточно сложным даже для слоев населения с примерно одинаковым уровнем доходов. В отношении программ предоставления отдельных общественных благ для решения могут быть использованы опросы общественного мнения, позволяющие выявить предпочтения населения. Например, можно выявить мнение населения о том, что лучше построить — стадион или культурный центр. В отношении других общественных благ это сделать практически невозможно. В частности, не представляется возможным опираться на мнение населения о масштабах расходов на оборону, поскольку оно не обладает достаточной информацией. Возникают проблемы, когда дело касается интересов крупных конкурирующих групп предпринимателей.

В соответствии с изложенными выше основными направлениями расходов, вытекающих из функций сектора государственного управления, в государственных бюджетах и других государственных финансовых планах Российской Федерации предусматриваются *расходы на выполнение следующих задач*:

- управление, выполняемое ведомствами и организациями, входящими в органы государственного управления;
- предоставление гражданам общественных благ;

- социальное страхование широких слоев общества, осуществляемое, контролируемое и финансируемое органами государственного управления;
- пенсионное обеспечение;
- содействие экономическому развитию;
- деятельность некоммерческих учреждений, обслуживающих домашние хозяйства, которые полностью или в большей части финансируются и контролируются органами государственного управления или заняты в основном обслуживанием государственных органов.

Расходы на выполнение этих функций входят в состав расходов сектора государственного управления вследствие самого характера этой деятельности, а не потому, что их деятельность отражается в бюджете. Таким образом, отнесение расходов на осуществление какого-либо вида деятельности к сектору государственного управления производится исходя из того, соответствует ли эта деятельность функциям органов государственного управления. Соответственно, учреждения и организации финансируются из государственного бюджета, поскольку они выполняют функции государственного управления.

**Расходы сектора государственного управления** складываются в основном из закупок товаров и услуг, оплаты труда государственных служащих, трансфертов, связанных с социальными выплатами, и процентных платежей по государственному долгу. Государство оказывает прямое воздействие на экономику, увеличивая или уменьшая как общий объем расходов, так и расходы на отдельные сектора и отрасли экономики.

Величина и структура государственных расходов в России характеризуются данными табл. 20.1.

В крупном плане государственные расходы по своему социально-экономическому назначению с некоторой условностью могут быть объединены в три группы:

- расходы общего назначения — на общегосударственные вопросы, оборону, поддержание общественного порядка и безопасности. К расходам на общегосударственные вопросы относятся расходы на законодательные и исполнительные органы власти, внешнюю политику, обслуживание государственного и муниципального долга;
- расходы на национальную экономику — на обеспечение более высокой эффективности хозяйственной деятельности, создание условий экономического роста, целевые про-

Структура расходов консолидированного бюджета РФ в 2005–2006 гг.<sup>1</sup>

(млрд руб.)

	2005 г.	В % к итогу	В % к ВВП	2006 г.	В % к итогу	В % к ВВП
Совокупные расходы общественно- го сектора экономики	6820,6	100	31,6	8375,2	100	31,5
В том числе: расходы общего назначения	1921,3	28,2	8,9	2224,9	9,9	3,1
Из них: на общегосударственные вопросы	754,3	11,1	3,4	827,4	9,9	3,1
Из них: на обслуживание государственного и муниципального долга	239,2	3,5	1,1	202,6	2,4	0,7
на национальную оборону	581,8	8,5	2,7	683,4	8,2	2,6
на национальную безопасность и правоохранительную деятельность	585,2	8,6	2,7	714,1	8,5	2,7
на национальную экономику	764,2	11,2	3,5	948,9	11,3	3,6
Из них: на топливо и энергетику	10,5	0,15	0,0	18,1	0,19	0,1
на сельское хозяйство и рыболов- ство	78,6	1,1	0,4	110,8	1,3	0,4
на транспорт	250,5	3,7	1,2	412,1	4,9	1,5
на связь и информатику	13,8	0,2	0,1	20,3	0,2	0,1
на прикладные научные исследова- ния в области национальной эконо- мики	39,5	0,6	0,2	47,2	0,6	0,2
на другие вопросы в области на- циональной экономики	319,2	4,7	1,5	267,6	3,2	1,0
на социально-культурные меропри- ятия и жилищно-коммунальное хозяйство	3642,0	53,4	16,8	4546,4	54,3	17,1
Из них: на образование	801,8	11,8	3,7	1036,4	12,4	3,9
на культуру, кинематографию и средства массовой информации	153,8	2,3	0,7	188,6	2,3	0,7
на здравоохранение	797,1	11,7	3,7	962,2	11,5	3,6
на социальную политику	1889,3	27,7	8,7	2359,1	28,2	8,8
на жилищно-коммунальное хозяй- ство	471,4	6,9	2,2	631,7	7,5	2,4

<sup>1</sup> См.: Российский статистический ежегодник 2007. М. ФСГС. 2007. С. 636, 638. Данные приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

граммы экономического характера, проведение политики в области трудовых отношений и т.п.;

- расходы на социально-культурные нужды (образование, здравоохранение, социальное страхование и обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации, культуру и т.п.) и жилищно-коммунальное хозяйство.

## 20.2. РАСХОДЫ ОБЩЕГО НАЗНАЧЕНИЯ

**Расходы общего назначения** связаны с решением общих задач государственного управления. Государственное управление является одной из наиболее важных общественных услуг. От общественного блага в виде эффективного, отвечающего насущным нуждам государственного управления выигрывает все население. К расходам на решение общих задач государственного управления относятся, как уже отмечалось, расходы на общегосударственные вопросы, оборону, поддержание общественного порядка и безопасности.

**Общегосударственные вопросы.** Расходы на общегосударственные вопросы включают затраты на содержание и обеспечение деятельности органов власти всех уровней, иностранную экономическую помощь, общие службы, фундаментальные научные исследования, операции, связанные с обслуживанием государственного долга, и трансферты общего назначения между органами государственного управления различного уровня.

*Расходы на исполнительные и законодательные органы власти* обеспечивают функционирование органов законодательной и исполнительной власти, включая расходы на содержание главы государства, премьер-министра, глав и руководителей правительств регионов и их аппаратов, содержание финансово-налоговых и таможенных органов, внешнеполитическую деятельность. Выработка законов, формирование государственных программ развития, их финансирование и организация исполнения оказывают огромное влияние на социально-экономическое развитие страны.

*Расходы на оказание помощи другим государствам* направлены на оказание экономической поддержки развивающимся странам в порядке двусторонних отношений, а также через международные организации, в частности с помощью грантов и кредитов.

*Общие службы* — это организации, оказывающие услуги, не связанные с конкретной функцией управления. Расходы на них обес-

печивают функционирование служб экономического и социального планирования, статистической службы и др.

Расходы на фундаментальные научные исследования в последние десятилетия приобретают особое значение. Государство содействует научным разработкам как путем прямого финансирования, так и путем предоставления льгот корпорациям, ведущим научно-исследовательскую деятельность. Государственное финансирование научно-исследовательских работ обусловлено рядом обстоятельств: реализация крупных научно-исследовательских программ не под силу даже крупным частным корпорациям, для их осуществления во многих случаях необходимы объединение и координация усилий финансово-промышленных групп и научных центров. Кроме того, государство финансирует научно-исследовательские работы оборонного значения и несет расходы по подготовке научных кадров. Поддержка науки и техники является одним из приоритетных направлений бюджетных расходов. В эту сферу переместился центр тяжести экономического соперничества государств. Научный прогресс и связанные с ним инновации являются основным фактором роста ВВП и существенно усиливают позиции стран, производящих и экспортирующих наукоемкую продукцию. Государственные расходы на фундаментальные научные исследования и прикладные НИОКР в России в настоящее время составляют менее 1% к ВВП, в том числе на фундаментальные — около 0,2%<sup>1</sup> против 4–6% в странах Европейского Союза, США и Японии.

*Операции, связанные с государственным и муниципальным долгом*, — это расходы по его обслуживанию, т.е. выплата процентов по прошлым займам. Они не связаны с осуществлением текущих функций органов управления, хотя сами займы при их получении были израсходованы на конкретные цели. Во многих странах обслуживание долга центрального правительства является одной из крупных статей расходов. Размер выплаты процентов по государственному долгу зависит от двух основных факторов: величины самого долга и величины процентных ставок по займам.

*Трансферты общего характера между органами государственного управления различного уровня* (межбюджетные трансферты) — это трансферты, передаваемые другим государственным органам. В большинстве стран мира центральное правительство имеет свои

---

<sup>1</sup> Проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. С. 7, 104.

источники доходов, часть которых передается регионам. При этом считается, что в федеративных государствах деньги в федеральный бюджет поступают не от регионов, а от налогоплательщиков. Средства налогоплательщиков расходуются на общегосударственные нужды, в том числе на помощь слаборазвитым регионам, в соответствии с общегосударственными решениями. На стадии представления трансферты не относятся к какой-либо определенной функции. Их распределение по направлениям расходования производится тем уровнем управления, который является их получателем.

В России осуществляются трансферты в фонды финансовой поддержки регионов, направленные на повышение до минимального уровня бюджетной обеспеченности регионов, имеющих налоговые ресурсы в расчете на душу населения ниже, чем в среднем по России. С помощью трансфертов формируются также фонды компенсаций, обеспечивающие финансирование обязательств, возлагаемых на регионы федеральными законами, фонды финансирования социальных расходов и фонды регионального развития, объединяющие средства различных инвестиционных программ и целевых субвенций. Формами финансовой помощи федерального бюджета бюджетам регионов согласно Бюджетному кодексу РФ являются дотации и субвенции. Под *дотациями* понимают бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для текущих расходов. *Субвенции* представляют собой бюджетные средства, предоставляемые бюджетам другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для использования на конкретные цели.

Все страны стремятся к тому, чтобы аппарат управления был по возможности дешевым, компактным, эффективным и обеспечивал решение стратегических задач. Выполнение этих требований сопряжено с анализом выполняемых функций, ликвидацией устаревших, сохранением необходимых и добавлением новых. Сотрудники управленческого аппарата должны знать современную науку управления. Технология принятия и реализации решений должна быть максимально отработана и эффективна. Для создания более благоприятных условий развития гражданского общества и предпринимательства требуется определенный минимум информирования населения о работе органов управления.

**Национальная оборона.** Целью расходов на оборону является обеспечение безопасности страны и ее жителей от внешних военных угроз. Эти расходы приходится осуществлять, несмотря на их



непроизводительный характер. В затратах на оборону отражаются расходы, связанные со строительством и содержанием вооруженных сил, гражданской обороной, оказанием военной помощи иностранным государствам и прикладными исследованиями и опытными разработками в области обороны. Это затраты на закупки вооружения, военной техники и имущества, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, капитальное строительство, поддержание мобилизационных мощностей, а также на жизнеобеспечение и обучение большого количества отвлеченных от производительного труда людей. Затраты на армию оказывают противоречивое воздействие на экономику. С одной стороны, они обеспечивают заказы государства производству и создают рабочие места, с другой — это прямой вычет ресурсов и производимой продукции, которые могли быть использованы на цели выпуска товаров и услуг для населения.

Определение величины расходов на оборону представляет собой довольно сложную задачу. Ввиду отсутствия объективных критериев приходится полагаться на мнения специалистов, оценивающих масштабы возможных военных угроз и необходимых для их отражения систем вооружений, их количество и затраты на производство и приобретение. Вопрос осложняется оценкой возможных потерь человеческих жизней, что, видимо, вообще нельзя выразить в деньгах. Кроме того, в ряде случаев существуют альтернативные решения, предлагаемые различными группами предприятий. Стоимость и полезность многих решений, рассчитываемых, как правило, на длительный срок, трудно сопоставить и оценить. Положение осложняется конкуренцией отдельных видов вооруженных сил (например, сухопутных, авиационных, военно-морских, ракетно-космических), каждый из которых склонен переоценивать свою роль.

Расходы на оборону должны соответствовать возможностям экономики и бюджета. Они всегда уменьшают возможности выпуска других товаров и услуг и замедляют развитие экономики. «Пушки или масло» — эта альтернатива стояла, стоит и будет стоять перед людьми, определяющими расходы на оборону. К тому же опасения, что возможный противник в состоянии создать превосходящие вооруженные силы, создают угрозу втягивания в гонку вооружений, истощающую экономику. Многие политики и экономисты считают, что эти вопросы должны контролироваться гражданскими демократическими институтами, способными к более взвешенным выводам в отношении военно-политических проблем.

Вероятно, это может способствовать принятию более продуманных решений.

Ситуация в мире и внешнеполитическое положение страны могут обеспечивать снижение уровня этих расходов. Сокращение затрат на оборону должно производиться без ущерба для безопасности страны. Оно может базироваться на повышении эффективности затрат на национальную оборону и оборонное производство, развитии и использовании научно-исследовательских работ. Приоритетным направлением расходования средств на оборону является оборонная научно-исследовательская и опытно-конструкторская деятельность. Эффективность затрат на оборону может быть увеличена за счет использования результатов научно-исследовательских разработок для нужд гражданского производства и экспорта вооружений, увеличивающего доходы оборонных предприятий и налоговые доходы бюджета.

Переход к комплектованию армии на добровольной контрактной основе в конечном счете ведет к сокращению расходов на оборону при повышении боеспособности армии. Вместе с тем сам процесс перехода требует повышения оснащенности армии современными видами военной техники и оружия. Параллельно требуются расходы на развитие военно-промышленного потенциала, так как необходимы модернизация, разработка, освоение и выпуск современных видов вооружений. Значительные средства в России требуются для обеспечения выходными пособиями и жильем увольняемых в запас военнослужащих. Существуют также проблемы эффективности использования людей, служащих в вооруженных силах. При наемной армии, куда военнослужащие будут оформляться по контракту, в нее в большей степени будет попадать бедное население, имеющее меньшие возможности для альтернативных более квалифицированных и, соответственно, выгодных рабочих мест. В известной мере это может рассматриваться как социальная несправедливость, возлагающая обязанность рисковать жизнью в большей мере на малообеспеченные слои населения. К тому же люди с меньшими альтернативными возможностями имеют, как правило, более низкое образование и во многих случаях относительно меньшие способности. Армия в значительной мере будет комплектоваться за счет безработной молодежи. В результате она будет располагать персоналом низкого качества. Для того чтобы привлечь людей с высоким уровнем образования и более способных, нужно обеспечить высокий уровень оплаты контрактников. Необходимость иметь боеспособную, оснащенную современной

высокотехнологичной техникой армию влечет за собой необходимость высокой оплаты военнослужащих, привлекаемых в армию по контракту, обеспечения их жильем и решения ряда других социальных проблем.

**Национальная безопасность и правоохранительная деятельность.** Деятельность правоохранительных органов направлена на защиту жизни, здоровья, прав и свободы граждан, защиту собственности и интересов общества от противоправных действий. К этой группе расходов относятся расходы на милицию, внутренние войска, прокуратуру, юстицию, службу исполнения наказаний, суды, органы безопасности, органы по контролю над оборотом наркотических средств и психотропных препаратов, по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, содержание пожарной охраны, прикладные исследования в сфере национальной безопасности, а также расходы на миграционную политику. Расходы на милицию обеспечивают наряду с охраной порядка также деятельность службы безопасности дорожного движения, регистрацию иностранцев и иммигрантов и др. Расходы на судебную систему нацелены на обеспечение реальной независимости этой ветви власти, гарантирование законности судебных разбирательств, создание юридической базы для борьбы с преступностью и коррупцией.

### **20.3. РАСХОДЫ НА ЭКОНОМИКУ**

Расходы на экономику объединяют несколько групп расходов. К ним относятся расходы на экономическую деятельность в целом, на поддержку предприятий, принадлежащих государству, и на поддержку основных видов деятельности.

**Расходы на экономическую деятельность в целом.** Многие виды расходов на поддержку экономики направлены на экономическую деятельность в целом. Это расходы на руководство общими экономическими вопросами, формирование экономической политики, оказание государственной поддержки таким видам деятельности, как экспортная и импортная торговля в целом, международные финансы, товарные и фондовые рынки, общее регулирование уровня доходов, регулирование цен, контроль деятельности банковской системы, регулирование монополий, общее развитие торговли, защиту прав потребителей и др. К общеэкономическим расходам относятся также затраты ведомств, руководящих такими службами, как патентные бюро, службы регистрации торговых зна-

ков, службы по авторским правам, прогнозу погоды, стандартизации и метрологии, службы времени, службы разведки и изысканий и области гидрологии и геодезии.

К общеэкономическим расходам относятся также расходы на общие вопросы, относящиеся к работникам наемного труда. Они обеспечивают выработку и практическую реализацию политики в области труда и трудовых норм (например, продолжительность рабочего дня, часы работы, оплата труда, техника безопасности и другие условия труда). За счет расходов, относящихся к этой категории, осуществляются меры по снижению уровня безработицы, функционирование организаций по трудоустройству и арбитражу. К этой категории относятся также расходы по реализации программ в области трудовой деятельности, не связанных напрямую с какой-либо конкретной отраслью, программ, направленных против дискриминации трудовой деятельности отдельных групп населения по полу, возрасту, национальности, программ сокращения безработицы в слаборазвитых регионах и регионах с высоким уровнем безработицы.

Расходы на развитие национальной экономики отражают государственные затраты на регулирование и обеспечение более высокой эффективности хозяйственной деятельности. Это расходы по решению таких государственных задач, как создание и поддержание условий экономического роста, целевые программы государственного характера, обеспечение сбалансированного развития регионов, создание новых рабочих мест. За счет этих расходов осуществляется поддержка важных и перспективных отраслей и производств, финансируются прикладные научно-исследовательские работы, инновации, расходы по охране внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции и монополизации производства, оказывается содействие развитию внутренней и внешней торговли, регулируется деятельность отдельных отраслей и т.д. Ведущими направлениями расходов, связанных с экономической деятельностью, является реализация крупномасштабных проектов, которые не могут быть осуществлены частным бизнесом, программы развития отраслей, имеющих особое значение для обеспечения безопасности страны. К таким отраслям относятся космическая и атомная промышленность, оборонная промышленность и др. Расходы, связанные с экономической деятельностью, способствуют наращиванию экономического потенциала страны, научно-техническому развитию, структурной перестройке экономики, техническому перевооружению и модернизации производства. В этих

целях широко используются гранты, кредиты и субсидии для поддержки коммерческой деятельности.

За счет средств органов власти различных уровней осуществляются значительная часть инвестиций в экономическую инфраструктуру (строительство магистральных железных и шоссейных дорог, линий связи, систем промышленного водоснабжения, очистных сооружений и др.), а также расходы на их эксплуатацию. Эти инвестиции косвенно содействуют развитию предпринимательства.

**Поддержка предприятий, принадлежащих государству.** Существенное место в расходах на экономические нужды занимает поддержка предприятий, принадлежащих государству. В отношении государственной собственности на протяжении многих десятилетий наблюдаются противоположные тенденции. Одна из них заключается в расширении государственного нефинансового предпринимательства за счет создания новых и национализации старых предприятий. Другая тенденция — в денационализации предприятий и передаче их в негосударственный сектор. Так, в годы после Второй мировой войны во многих европейских странах в целях содействия подъему экономики прошла волна национализации. В частности, во Франции были национализированы угольная и газовая промышленность, электроэнергетика, железнодорожный транспорт, автомобильные заводы «Рено». В то же время в США после окончания Второй мировой войны многие государственные военные заводы были переданы в аренду частным фирмам. В 80-е гг. прошлого века под влиянием критики кейнсианских идей и в целях уменьшения государственного вмешательства в экономику в Великобритании и ряде других государств осуществлялась политика приватизации государственных предприятий.

Происходит процесс приватизации оборонной промышленности, уменьшаются масштабы участия государства в железнодорожном и морском транспорте, почте, связи и других сферах. Это обусловлено в значительной мере концентрацией капиталов. Их накопление в значительных масштабах начало позволять корпорациям финансировать дорогостоящие проекты, которые раньше были под силу лишь государству. В целом доля государственных предприятий в создании ВВП продолжает оставаться высокой — 15—20%.

Государственные предприятия нередко сравнивают с предприятиями частного сектора на основе показателей прибыли и делают вывод об их низкой эффективности. Существуют, однако, факторы, в силу которых вопрос об эффективности государственных

предприятий оказывается более сложным. Предприятия, находящиеся в полной собственности или контролируемые государством, функционируют на принципах рыночной экономики. Они могут быть двух основных типов: неакционированные предприятия, подчиненные органам государственного управления, и акционированные, акции которых полностью принадлежат государству или государство обладает контрольным пакетом их акций. Предприятия первого типа в значительной мере ориентированы на реализацию государственных задач с ограничением коммерческой составляющей в своей деятельности. В силу этого они нередко являются убыточными и требуют государственных средств для покрытия убытков. В этом отношении более предпочтительным является преобразование государственных унитарных предприятий в акционерные общества со 100%-м государственным капиталом или в АО с преобладанием государственного капитала, что повышает их заинтересованность в улучшении финансовых результатов. Для акционированных предприятий, и особенно предприятий со смешанным государственным и частным капиталом, характерны большая коммерциализация, стремление к прибыльности и эффективности производства.

Обе группы предприятий (первые в большей степени, вторые — в меньшей) пользуются финансовой поддержкой государства. В качестве целевых установок их деятельности нередко выступают задачи политического и социального характера. В связи с этим финансовая поддержка может рассматриваться в качестве платы за выполнение ими функций, в той или иной мере направленных на решение общегосударственных проблем. Государственные предприятия играют существенную роль в преодолении циклических колебаний и временных трудностей в отдельных отраслях. Они могут содействовать усилению позиций национальных производителей на мировых рынках, развитию перспективных и оборонных отраслей, увеличению занятости, стабилизации экономики. В случае если отдельные производства, имеющие большое значение для национальной экономики, в силу каких-либо причин попадают в сложное положение и не могут обеспечить эффективное использование ресурсов, страны прибегают к их национализации и оказывают помощь в восстановлении конкурентоспособности. В условиях глобализации внешнеэкономических отношений государственные предприятия, например оборонные, космической промышленности, способствуют достижению национальных целей стран, повышая их рейтинг на международной арене. В свою оче-

редь, государство помогает их деятельности с помощью мер своей внешней политики, экспортных субсидий и кредитов, способствуя приобретению новых рынков и защищая их деятельность на отечественных рынках.

Цены на продукцию государственных предприятий могут устанавливаться на более низком уровне, чем в среднем по отрасли. Поставщиками государственных предприятий являются большей частью национальные производители, цены и сроки поставок которых могут быть менее выгодными, чем иностранных фирм. Государственные компании могут быть ориентированы на инвестиции в экономику отсталых регионов страны, увеличение производства в периоды экономического спада и т.д. Все это порождает необходимость компенсации со стороны государства. Формами государственной финансовой поддержки могут быть субсидии, дотации, бюджетное финансирование убытков, налоговые льготы, освобождение от ограничений по импорту, предоставление льготных кредитов, финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

**Расходы на поддержку основных видов деятельности.** Рассмотрим, какие расходы несет государство по поддержке экономики в основных видах деятельности.

*Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и охота.* К расходам государства на сельское хозяйство относятся затраты на управление сельскохозяйственными землями, проведение аграрных реформ, проведение политики в области цен и доходов в сельском хозяйстве, расширение сельскохозяйственного производства, ветеринарное обслуживание и борьбу с вредителями, а также расходы по оценке урожая и его качества.

Расходы по управлению сельскохозяйственными землями — это расходы ведомств, связанные с деятельностью по использованию земельных угодий, расходы ведомств, занятых деятельностью, направленной на сохранение, освоение и расширение пахотных земель, расходы на строительство плотин, запруд, ирригационных систем, расходы на исследовательские работы и экспериментальные разработки в области сохранения и расширения земель.

Расходы на проведение аграрных реформ и заселение земель связаны с разработкой, проведением и оценкой результатов реформ, освоением и заселением новых земель. Проведение таких мер сопряжено с перераспределением прав собственности на землю, форм ее использования, освоением целинных и необработываемых земель, переселением фермеров. Существенным расходом

иляются выплаты собственникам земли, права которых на землю и ходе проведения мероприятий были изменены.

Политика в области цен и доходов в сельском хозяйстве определяет необходимость расходов, связанных с организацией и управлением деятельностью по стабилизации цен, механизмом установления цен на сельскохозяйственные продукты и стабилизацией доходов фермеров. Практикуются также расходы по предоставлению субсидий для поддержания уровня цен, организации сбыта и регулирования производства определенных видов продукции, помощь государственным предприятиям, субсидии и другие платежи для стимулирования покупки удобрений, семян, химических средств защиты растений и т.п.

К затратам на развитие сельскохозяйственного производства относятся также расходы учреждений, деятельность которых направлена на увеличение производства продукции, повышение ее качества, снижение затрат, в том числе трудовых, улучшение жизни фермеров и т.п. Это затраты в основном на распространение знаний, обучение, ознакомление с лучшими фермами и т.д.

Существенную роль играют расходы по организации и регулированию в сфере ветеринарного обслуживания, предупреждению и лечению заболеваний животных, улучшению качества поголовья, а также ссуды, трансферты и субсидии на эти цели. Для борьбы с вредителями осуществляются расходы на организацию, управление и контроль над деятельностью по борьбе с ними, а также заболеваниями растений.

В России в области сельского хозяйства на протяжении десятилетий сложилась практика выдачи кредитов и последующего списания их большей части. В связи с этим крупной проблемой является обоснование направлений, размеров и налаживание дотаций сельскохозяйственному производству, регулирование цен на продукцию сельского хозяйства и основные средства производства, потребляемые этой отраслью, расходы, связанные с земельной реформой, а также поддержка развития фермерства и рыночных отношений в сельском хозяйстве, субсидирование процентных ставок по коммерческим кредитам.

Лесное хозяйство требует расходов органов государственного управления на организацию и руководство деятельностью в этой отрасли, включая расходы на разработку нормативов, регулирующих лесопользование, выдачу лицензий на рубку леса, управление и осуществление работ по лесонасаждению, контроль над заболеваниями и борьбу с вредителями лесов, с лесными пожарами.



Рыболовство и охота связаны с расходами на организацию и руководство деятельностью в области рыболовства в океанских и пресных водах и прибрежной зоне, включая рыбозаведение, и охоты, включая вопросы воспроизводства диких животных и их охраны. К этой сфере относятся разработка и контроль выполнения нормативных положений, лицензирование и т.п., а также расходы учреждений, занимающихся заповедниками, рыбными инкубаторными станциями, разведением животных, финансовая поддержка государственных рыбных инкубаторов или заповедников и управление водными ресурсами.

За счет расходов на водные ресурсы финансируются мероприятия по воспроизводству, охране и восстановлению водных объектов и обеспечению населения и народного хозяйства качественной водой, а также по защите населения от паводков и наводнений. Сюда включаются, в частности, расходы на проведение берегоукрепительных работ, создание и ремонт дамб, расчистку рек, очистку водохранилищ, расходы на насосные станции и гидротехнические сооружения.

*Топливо и энергетика.* К расходам на эти отрасли относятся затраты на организацию и регулирование деятельности, связанной с добычей, переработкой, производством и распределением топлива и энергии, включая ядерную энергию, расходы ведомств, занимающихся подготовкой и регулированием правил эксплуатации и консервации предприятий, разведкой ресурсов, воспроизводством минерально-сырьевой базы, переработкой отходов ядерной энергетика. Государство осуществляет также расходы на финансовую поддержку предприятий в форме ссуд, трансфертов или субсидий, финансирование прикладных исследований и экспериментальных разработок и служб, осуществляющих сбор и распространение информации, относящейся к этим видам деятельности. В состав расходов, связанных с добычей и обогащением угля, входят также расходы на санацию убыточных угольных шахт и разрезов. Дотации угольной промышленности связаны с покрытием высоких затрат по добыче угля при относительно низких затратах на другие энергоносители (нефть, газ, электроэнергию). Основными направлениями уменьшения дотаций являются сокращение добычи угля и закрытие нерентабельных угледобывающих предприятий. Это сопряжено с затратами на переоборудование потребляющих уголь агрегатов, издержками, необходимыми для обеспечения шахтеров новыми рабочими местами и профессиональной переподготовки. Во многих случаях использование угля является неизбежным в

силу экономических факторов, связанных с размещением производства ресурсов и расходами на их транспортировку. Использование угля в районах добычи нередко оказывается дешевле использования мазута и газа. Такие важные, но убыточные или низкорентабельные отрасли, как угольная и железорудная промышленность, и другие капиталоемкие сырьевые отрасли во многих странах обязаны своим существованием государственной поддержке.

*Горнодобывающая и обрабатывающая промышленность.* К горнодобывающей промышленности относятся разведка, разработка и рациональное использование природных ресурсов, кроме топливных. Это металлосодержащие минералы, химическое сырье и удобрения, соль, драгоценные камни, асбест и др. К обрабатывающей промышленности относятся отрасли и производства по переработке сырья и материалов и производству готовой продукции — машиностроение, химическая, текстильная, пищевая и другие отрасли промышленности. Государственные организации, руководящие этой деятельностью, содействуют развитию этих отраслей, предоставляют кредиты и субсидии, разрабатывают и контролируют выполнение производственных и организационных стандартов, требований техники безопасности, требований по защите прав потребителей.

*Строительство.* Функционирование этой отрасли сопряжено с расходами на государственные учреждения, занимающиеся организацией и руководством деятельностью по разработке строительных технических норм и стандартов, выдачей лицензий, контролем над соблюдением техники безопасности, выдачей субсидий, трансфертов, ссуд и другими формами поддержки строительных фирм.

*Транспорт.* Деятельность государственных организаций в области транспорта сопряжена с расходами по организации и руководству деятельностью в области строительства и эксплуатации объектов автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного и трубопроводного транспорта, планирования и моделирования строительства, лицензирования и регулирования этого вида деятельности, расходами на научно-исследовательские и экспериментальные работы, поддержку обновления парка транспортных средств. Ряд расходов осуществляется в форме ссуд, трансфертов или субсидий на проведение строительных работ, выполняемых в различных отраслях транспорта. Сюда также относятся расходы по эксплуатации различных видов транспорта. В российских условиях существенное значение имеет убыточность пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте. Убытки покрываются за счет

грузовых перевозок и компенсации расходов из бюджетных средств.

*Связь.* Расходы в этой сфере обеспечивают организацию и управление в области почтовой, телефонной, телеграфной, кабельной, беспроводной и спутниковой связи, разработку и контроль выполнения правил эксплуатации систем связи, выделение частотных каналов, определение рынков обслуживания и тарифов, поддержку развития телекоммуникаций. Существенных затрат требует формирование федеральных информационных фондов, баз и банков данных по законченным НИОКР, создание государственной системы паспортно-визовых документов с использованием биометрических данных.

*Торговля* требует расходов государственных ведомств по организации и руководству деятельностью в сфере оптовой и розничной торговли и складского обслуживания, по защите прав потребителей, по разработке правил ведения оптовой и розничной торговли и деятельности складов, контролю их выполнения, лицензированию, инспектированию измерительных приборов, соблюдению требований маркировки. В ряде случаев необходимы финансовая поддержка предприятий оптовой и розничной торговли и предоставление субсидий для населения.

*Туризм* также не обходится без государственных расходов. Это расходы ведомств, связанные с организацией и руководством деятельностью в сфере туризма, направленные на привлечение туристов с помощью рекламно-пропагандистской деятельности, оказание финансовой помощи туристическим бюро и агентствами в стране и за рубежом, организацию празднеств в целях привлечения туристов.

*Многоцелевые проекты развития* требуют затрат ведомств по организации и руководству этими проектами, которые включают, как правило, комплексы по производству энергии, ирригационные и навигационные сооружения и места отдыха и развлечений. Это расходы, связанные с планированием, проектированием, строительством в рамках многоцелевых проектов, включая финансовую поддержку.

#### **20.4. РАСХОДЫ НА СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО**

Одним из важнейших направлений общественных расходов являются расходы на образование, здравоохранение, социальное

страхование и обеспечение, средства массовой информации, культуру, жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды и другие виды социальных услуг.

В XX в. в развитых странах происходил существенный рост расходов социального характера. Этот рост сопряжен с давлением со стороны лиц, зарабатывающих на жизнь своим трудом, использовавших профсоюзные организации и политические партии, и влиянием примера стран с централизованной плановой экономикой. Осуществляя с помощью финансов перераспределение доходов, органы государственной власти существенно ослабляют одно из основных противоречий рыночного хозяйства — противоречие между ростом производства и ростом потребления, между собственниками капитала и наемными работниками. Рост доли расходов в ВВП в значительной мере связан с увеличением социальных выплат, медицинской помощи, расходов на образование, пособий безработным и в других сферах, где задачи не могли быть решены в силу слабой заинтересованности частного капитала. В последние десятилетия прошлого века и в настоящее время значительное воздействие оказывает процесс старения населения, обусловивший увеличение пенсионных расходов. Наконец, социальные расходы стали мощным фактором развития человеческого капитала.

Процесс перераспределения осуществляется не только с помощью денежных трансфертов. Домашние хозяйства получают значительный объем так называемых социальных трансфертов в виде нерыночных услуг в области здравоохранения, образования, культуры и др. Располагаемый доход в сумме с сальдо полученных и выплаченных социальных трансфертов в натуральной форме образует скорректированный располагаемый доход. Скорректированный располагаемый доход домашних хозяйств характеризует максимальный объем товаров и услуг, который они могут использовать на потребление, включая социальные трансферты в натуральной форме, не прибегая к уменьшению своих денежных средств, реализации других активов и увеличению своих обязательств.

Социальные трансферты в натуральной форме осуществляются в основном государственными органами и в небольших количествах — некоммерческими учреждениями, а их получателями являются домашние хозяйства. Если с денежными трансфертами их получатели могут поступать в соответствии со своими желаниями, то социальные трансферты в натуральной форме направляются на удовлетворение конкретных потребностей, как это признано не-

обходимым органами государственного управления в соответствии с проводимой ими социально-экономической политикой. Скорректированный располагаемый доход более полно характеризует общий объем доходов домашних хозяйств и возможности получения различных благ.

**Образование.** В мировой практике, как правило, существуют государственная система образования и наряду с ней частные образовательные учреждения. Возможно также государственное участие в финансировании частных образовательных учреждений в случае выполнения ими государственных образовательных стандартов. В России также сохраняется государственная система образования и гарантируются общедоступность и бесплатность начального, общего среднего и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего и послевузовского профессионального образования при одновременном развитии частных образовательных учреждений. Основным источником финансовых ресурсов на образование, как и в других странах, являются бюджетные средства. Это позволяет не только предоставлять услуги на бесплатной основе, но также определять приоритетные направления развития образования и соотношение между различными уровнями образования. В целях обеспечения большей гибкости и учета в программах образования особенностей, вытекающих из исторических, культурных, демографических, национальных, экономико-географических условий территорий и местных рынков труда, финансирование образования в большей мере осуществляется за счет региональных и местных бюджетов. Государственное финансирование частных образовательных учреждений в России, как и в некоторых других странах, не осуществляется.

Условиями оптимизации расходов на образование являются, в частности, соответствие сети высших и средних учебных заведений потребностям страны и концентрация средств на развитии наиболее перспективных направлений. Повышению эффективности может способствовать введение контрактной системы, при которой средства выделяются с учетом результатов деятельности.

В современных условиях необходимы ориентация образования на формирование инновационной экономики и общества знаний, содействие развитию партнерских отношений между исследовательскими центрами, институтами и бизнесом, выработка критериев признания квалификаций, полученных в образовательных системах разных стран, повышение академической и студенческой

мобильности. Молодежи должно быть предоставлено реальное равенство стартовых возможностей независимо от социального и имущественного положения. Это необходимое условие для использования возможностей талантливой молодежи в повышении конкурентоспособности национальных экономик. Требуется повысить качество образования и обеспечить соответствие уровня образования современным потребностям глобализирующейся экономики. Образование является общественным благом и находится под непосредственным контролем и руководством органов государственной власти. Однако необходимо, чтобы бизнес имел возможность непосредственного влияния на образовательную политику, участвуя в формировании заказа для вузов и других видов профессионального образования. Существенным фактором образовательного процесса в условиях глобализации является кооперация и взаимодействие образовательных учреждений различных стран.

**Культура, кинематография, средства массовой информации.** Расходы на организацию культурной деятельности направлены на духовное обогащение человека, гуманизацию общества, реализацию личного творческого потенциала, сохранение и развитие самобытности народов. Отдых, занятия спортом, культурное развитие (библиотеки, музеи, театральные зрелищные предприятия, дома культуры, клубы, зоопарки, ботанические сады), радио- и телевидение, религиозная деятельность являются необходимыми элементами нормальной жизни людей.

Организации, функционирующие в сфере культуры, в ряде случаев могут располагать существенными коммерческими возможностями. Вместе с тем государство принимает участие в их деятельности, обеспечивая доступность проводимых ими мероприятий для граждан. Так, органы государственной власти осуществляют финансирование государственных (а в ряде случаев и негосударственных) организаций культуры. Бюджетные средства выделяются тем организациям культуры, для которых коммерческая деятельность не является главной, хотя и может присутствовать в качестве побочной или вспомогательной, или организациям, которые в силу специфики своей деятельности являются убыточными, например филармониям. Государство поддерживает национальные культурные центры, например Эрмитаж, Оружейную палату и др.; региональные органы власти могут финансировать крупные культурные организации, имеющие значение для всего населения региона. Существенное значение имеют поддержка массовой сети культурных учреждений на муниципальном уровне — библиотек, музеев, домов

культуры, домов народного творчества, домов творчества детей и молодежи, расходы по сохранению памятников истории и архитектуры, реализации культурных программ и т.п.

**Здравоохранение.** Частное предпринимательство слабо заинтересовано в этой сфере деятельности в силу имущественного неравенства потребителей. Значительная их часть не располагает средствами для оплаты медицинских услуг и частными страховыми полисами. Между тем люди не должны лишаться необходимой медицинской помощи. Она должна оказываться независимо от достатка. Медицинские услуги и лекарственные препараты отличаются от таких товаров и услуг, как кинофильм, телевизор, мобильная связь, не являющихся абсолютно необходимыми. Кроме того, ряд заболеваний, например инфекционные, связан с отрицательными экстерналиями, вызывающими необходимость государственного вмешательства в целях организации карантина и принудительной вакцинации, для чего требуется государственная служба здравоохранения. Расходы на здравоохранение включают государственные затраты на больницы, поликлиники, санитарно-профилактические учреждения и службы, расходы на медикаменты, протезы, медицинское оборудование, инструменты и прочую продукцию, используемую в медицинской практике, прикладные исследования и экспериментальные разработки в области здравоохранения и медицинского обслуживания.

Для частных предпринимателей этой сферы существуют также проблемы с несовершенством рынка. Для рынков обычных товаров и услуг характерно наличие большого количества продавцов, примерная однородность товаров, достаточно информированные покупатели, непосредственно осуществляющие платежи. В медицинском обслуживании количество больниц (за исключением крупных городов) ограничено, используются разнородные товары. Многие пациенты недостаточно информированы и способны покрыть только часть издержек. Однако, даже в случае если бы рынок здравоохранения был эффективен по Парето, он был бы не в состоянии обеспечить медицинские услуги бедным слоям общества.

Существуют различные системы организации и финансирования здравоохранения. Можно выделить три основные модели. В ряде стран (Англия, Дания, Ирландия, Скандинавские страны и др.) преобладает государственное бесплатное медицинское обслуживание. Во многих странах (Германия, Франция, Италия и др.) сложилась бюджетно-страховая система: государство финансирует целевые программы здравоохранения, капитальные вложения и

ряд других расходов, а финансирование медицинской помощи осуществляется из средств системы социального медицинского страхования. Средства страховых организаций формируются за счет взносов работодателей, работников и субсидий государства. В США основная часть расходов на медицинскую помощь финансируется частными страховыми компаниями.

В России в ходе реформ была избрана бюджетно-страховая модель с использованием обязательного и добровольного медицинского страхования. Добровольное страхование позволяет получать дополнительные медицинские услуги. При обязательном страховании плательщиками взносов для работающих граждан являются работодатели, а для неработающего населения — государство. При добровольном медицинском страховании плательщиками взносов являются страхующиеся граждане и предприятия. Средства обязательного медицинского страхования аккумулируются в федеральном и территориальных фондах обязательного медицинского страхования и не входят в состав бюджетов соответствующих уровней. Эти средства носят целевой характер и используются на оплату медицинских услуг, оказываемых поликлиниками, больницами и другими медицинскими учреждениями, и содержание фондов. Средства государственной и муниципальной систем здравоохранения формируются за счет бюджетов различных уровней управления. Таким образом финансируются: разработка и реализация целевых программ, подготовка кадров, научные исследования, развитие материально-технической базы здравоохранения, оплата особо дорогостоящих видов лечения, медицинские учреждения, оказывающие помощь при социально значимых заболеваниях и массовых заболеваниях в зонах стихийных бедствий и катастроф.

**Социальное страхование и социальная помощь.** Государственные органы в значительной мере осуществляют обязательное страхование граждан от ряда угроз их социально-экономической безопасности. Это осуществляется, в частности, путем пенсионного обеспечения в преклонном возрасте, медицинского страхования в случае заболеваний, страхования от безработицы и несчастных случаев на производстве. В ряде стран государственные формы страхования являются основными. В других значительную часть расходов несет частный сектор. Наиболее развитыми являются системы социального страхования европейского типа. Многие развивающиеся страны, как, например Китай, Индия, Бразилия, пока не могут позволить себе внедрение таких систем в силу недостаточного уровня экономического развития.



Расходы на социальные цели занимают значительное место и общественных расходах. Примерно половина этих расходов финансируется за счет бюджетных и внебюджетных социальных фондов. К ним относятся расходы по пенсионному обеспечению, социальному обслуживанию и социальному обеспечению населения, расходы по борьбе с беспризорностью, а также расходы на опеку и попечительство, включая расходы по созданию, развитию и функционированию соответствующих организаций. Расходы органов государственного управления направлены на обеспечение адресной социальной помощи путем выплат тем категориям населения, которые в ней нуждаются. К таким категориям, в частности, относятся престарелые, инвалиды, многодетные, неполные и молодые семьи. В отличие от практики западных стран государственная пенсионная система России охватывает всех пенсионеров страны, а не только государственных служащих.

Социальные расходы оказывают существенное воздействие на реальные доходы населения. Вместе с тем одной из серьезных проблем является защита этих доходов в условиях инфляции. Такая защита осуществляется путем индексации доходов по мере роста цен. Практически при дефиците бюджетов и высокой инфляции органы государственного управления нередко проводят политику сдерживания индексации денежных выплат и компенсаций населению. Ситуация, при которой государство не в состоянии обеспечить необходимые социальные расходы (пенсии, расходы на здравоохранение и т.п.) и сохранить их реальную покупательную способность, ведет к снижению уровня жизни и росту социальной напряженности.

Система социального обеспечения, основывающаяся на налоговых сборах, базой которых является заработная плата, зависит от соотношения работающих и пенсионеров. При сложившихся темпах старения населения в ряде стран поддержание социальных льгот уже для следующего поколения потребует значительного увеличения налогов. В Германии потребуется увеличение налогов в 1,9 раза, в Японии — в 1,75 раза. Аналогичная проблема существует и в России. Она отягощается сокращением численности населения в трудоспособном возрасте.

Может быть несколько вариантов решения этой проблемы: увеличение налогов, поступающих в социальные фонды; сокращение социального, в том числе пенсионного, обеспечения; направление на эти цели части общих налоговых поступлений и увеличение возраста выхода на пенсию. Все эти варианты имеют существенные

итъяны. Уменьшение пенсий означает отказ государства от ранее принятых обязательств и несправедливо по отношению к тем, кто делал отчисления для обеспечения своей старости и рассчитывал на определенный размер пенсии. Увеличение социальных и других налогов будет негативно воспринято налогоплательщиками и отрицательно скажется на развитии производства. Повышение пенсионного возраста ведет к нарушению ожиданий, недовольству населения и определенным трудностям для лиц со слабым здоровьем. При этом следует также учитывать, что проблемы с обеспечением пенсионных выплат создают трудности для повышения прожиточного минимума.

Пенсионные фонды, возникающие на основе добровольных соглашений между работниками и работодателями, а не в результате решений органов государственной власти и функционирующие на базе независимых фондов, рассматриваются как функционирующие в финансовом секторе. Они представляют собой независимые организации, функционирующие на рынке капитала. В то же время пенсионные фонды государственных служащих, средства которых полностью инвестируются в государственные ценные бумаги, относятся к сектору государственного управления. В России государственный Пенсионный фонд, обслуживающий все население, также относится к государственному управлению, а его финансовые операции — к государственным финансам. Государственное обязательное пенсионное обеспечение в значительной мере, особенно в отношении лиц, которые не заботятся об обеспечении своего существования после выхода на пенсию, может рассматриваться как способ предоставления общественных благ с использованием трансфертов.

Система пенсионного обеспечения при низком уровне пенсий создает стимулы к продолжению работы после выхода на пенсию, чтобы поддержать привычный уровень жизни. Если уровень пенсий достаточно высок и образ жизни после прекращения работы существенно не меняется, создаются условия для более раннего выхода на пенсию. Существует мнение, согласно которому высокий уровень пенсий ведет к снижению национальной нормы сбережения и, соответственно, оказывает неблагоприятное воздействие на накопление капитала. Однако этому противостоит увеличение покупательной способности населения, создающее условия для развития производства, увеличение пенсионных фондов, являющихся источником инвестиций. К тому же пенсии не заменяют полностью заработную плату и остаются стимулы для сбереже-

ний. В целом, если такое влияние и существует, оно не должно быть значительным.

**Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство** обеспечивают субсидии, дотации и ссуды для расширения, улучшения или поддержания жилого фонда и развития коммунального хозяйства.

*Расходы на жилищное хозяйство* — это средства, направляемые: на обеспечение жильем широких слоев населения или особо нуждающихся лиц путем строительства, приобретения и ремонта жилого фонда; предоставление субсидий, дотаций или ссуд для улучшения или поддержания жилого фонда; приобретение земельных участков для строительства жилья; организацию деятельности в жилищном хозяйстве; разработку и регламентацию нормативов, используемых в этой сфере, регулирование уровня арендной платы и жилищных норм на жилье, предоставляемое государственными учреждениями.

*Расходы на развитие коммунального хозяйства* — это расходы по организации и управлению общим развитием коммунального хозяйства, связанные с планированием новых застроек, реконструкцией существующих районов. Существенных затрат требуют водоснабжение и освещение улиц. Расходы в этой сфере обеспечивают также определение будущих потребностей и имеющихся возможностей, строительство и эксплуатацию некоммерческих систем водоснабжения, установку и эксплуатацию средств уличного освещения.

Особенностью российской экономики является высокий удельный вес государственных дотаций в общих расходах на жилищно-коммунальное хозяйство. Финансирование жилищно-коммунального хозяйства не покрывается платежами населения и в значительной мере осуществляется за счет бюджетных средств. Это создает неоправданно высокую нагрузку на бюджет. Отмена предоставляемых населению льгот по оплате жилья, отопления, электроэнергии, газа, в том числе для ветеранов, военнослужащих, чернобыльцев, введение платности капитального ремонта домов, косметического ремонта подъездов представляет сложную проблему.

В принципе население должно оплачивать расходы на жилье и коммунальные расходы за счет своих средств в зависимости от их объема и качества. Однако доходы большей части населения ниже, на уровне или незначительно превышают довольно низкий прожиточный минимум. Повышать оплату жилищно-коммунальных услуг возможно лишь на основе роста реальных доходов населения,

направляя часть прироста доходов на оплату жилья и коммунальных услуг. При этом следует иметь в виду, что малоимущие слои населения никогда не будут в состоянии оплачивать полную стоимость жилищно-коммунальных услуг и будут нуждаться в государственном финансировании. Такое социально-дешевое жилье в крупных городах США, например, составляет 20% жилого фонда.

**Охрана окружающей среды.** Благоприятные, безопасные условия для жизнедеятельности, рациональное природопользование, охрана растительных и животных видов и среды их обитания, организация и содержание заповедников, национальных парков и связанные с этим НИОКР являются необходимыми условиями развития общества. Это предопределяет необходимость расходов, связанных с организацией сбора и удаления отходов, удаления и очистки сточных вод, защитой окружающего воздуха и климата, охраной почв и грунтовых вод, а также расходы, направленные на охрану растительности и животного мира.

## 20.5. РАСХОДЫ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОДЕРЖАНИЮ

Виды государственных расходов отличаются по характеру воздействия на функционирование различных рынков товаров и услуг и финансовых рынков, производство, распределение валового внутреннего продукта. Международным валютным фондом для системы государственных финансов рекомендована экономическая классификация расходов, позволяющая выделять по экономическому содержанию следующие основные виды государственных расходов: оплата труда работников (в том числе взносы/отчисления на социальные нужды); использование товаров и услуг; потребление основного капитала; проценты, субсидии, гранты, социальные пособия, другие расходы. Эти основные группы подразделяются на более детальные и, кроме того, в необходимых случаях подразделяются на текущие и капитальные<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно новой трактовке государственных финансов (см. гл. 17) они являются не только инструментом формирования и расходования денежных ресурсов, но и инструментом, обеспечивающим формирование всех активов и пассивов органов государственного управления, включая нефинансовые активы и пассивы. Потоки средств, поступающих органам государственного управления и исходящих из них, должны вести к увеличению стоимости государственного имущества. В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г., в России на-

Под заработной платой понимают выплаты за работу, выполненную государственными служащими. Она может рассматриваться как затраты, относимые на себестоимость деятельности, выполняемой органами государственного управления.

*Использование товаров и услуг* — это расходование их для производства рыночных и нерыночных товаров и услуг. Сюда входят также товары, приобретенные для перепродажи, за вычетом изменения остатков незавершенного производства, готовой продукции и товаров, хранимых для перепродажи. Органы государственного управления могут приобретать товары для увеличения основных фондов, включая товары для капитального ремонта, и пополнения стратегических запасов или запасов сырья и материалов. Связанные с этим расходы рассматриваются как расходы на приобретение нефинансовых активов (основного капитала и запасов материальных оборотных средств).

*Потребление основного капитала* представляет собой уменьшение стоимости основных фондов в процессе их использования вследствие физического износа, устаревания или естественных случайных повреждений. Величина потребления основного капитала определяется исходя из средних цен текущего периода, а не по первоначальной стоимости, используемой в бухгалтерском учете. В связи с этим наличные основные фонды органов государственного управления нуждаются в регулярной переоценке.

*Проценты* являются расходами, которые несут органы государственного управления за использование взятых в долг денежных средств.

*Субсидии* — это текущие безвозмездные платежи предприятиям, осуществляемые органами государственного управления в целях воздействия на уровень производства, отпускные цены или получаемое предприятием вознаграждение. Платежи предприятиям в целях финансирования накопления капитала, в качестве компенсации за ущерб, причиненный нефинансовым активам, или покрытия крупного операционного дефицита, накопленного за несколько лет, относятся к капитальным расходам.

*Гранты* — это необязательные текущие или капитальные трансферты от органов государственного управления.

*Социальные пособия* представляют собой трансферты в денежной или натуральной форме с целью защиты населения от социальных

---

чиная с 2006 г. также осуществляется переход на новые принципы формирования государственных финансов.

рисков. К ним относятся пенсии, пособия по социальному страхованию населения, пособия по социальной помощи населению и другие социальные пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления. Наиболее значимыми их видами являются пенсии по старости, по случаю потери кормильца, пособия по болезни и инвалидности, по беременности и родам, семьям с детьми, по безработице.

Общественные расходы приносят выгоды прежде всего реципиентам, т.е. лицам, непосредственно получающим блага и/или денежные средства из государственных фондов. Вместе с тем они оказывают влияние на хозяйствующих субъектов других секторов экономики. Увеличение оплаты труда ведет к увеличению спроса населения на товары народного потребления, увеличивая емкость рынка в соответствии со структурой спроса. Социальные платежи населению в виде трансфертов ведут к увеличению личного потребления, так как трансферты отдельным лицам предоставляются за счет налогов, уплаченных другими физическими и юридическими лицами. При этом склонность к сбережению и структура потребления получателей трансфертов отличаются от структуры товаров и услуг, приобретаемых налогоплательщиками.

Потребление основного капитала (административных зданий, школ, больниц и др.) вследствие выбытия от износа и по другим причинам повышает потребность в инвестиционных товарах. При приобретении основного капитала общая стоимость государственного имущества не меняется, поскольку происходит обмен денежных средств на нефинансовые активы, однако это увеличивает спрос на необходимые государству основные фонды. Субсидии предприятиям влияют на объем производства и предложение товаров и услуг. Таким образом, общественные расходы оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие страны.

## **20.6. РОЛЬ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ И ПОВЫШЕНИЕ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**Рост расходов государства и возрастание его роли в социально-экономической жизни.** Государство (сектор общественного управления) воздействует на экономику всякий раз, когда оно осуществляет финансовые операции. Оно обеспечивает общественные блага, которые не в состоянии обеспечить частные рынки: обще-

ственную безопасность, правопорядок, оборону; проводит ту или иную социальную политику и т.д. Способами прямого воздействия государственных расходов на экономику являются государственные закупки товаров и услуг, оплата труда государственных служащих, выплаты социальных трансфертов населению, государственные инвестиции в экономику, расходы на науку и опытно-конструкторские работы, предоставление дотаций или ссуд государственным и частным предприятиям, расходы, связанные с регулированием цен и условий кредита. Государство обеспечивает также лицензирование, государственный арбитраж, стандартизацию, антимонопольную политику и др. Усложнение социально-экономической жизни требовало увеличения расходов на содержание правоохранительных органов и поддержание общественного порядка.

Общей тенденцией во всех развитых странах в XX в. было абсолютное увеличение бюджетных расходов и увеличение их доли в ВВП, что отражало рост роли государства в социально-экономической жизни. Этот рост был предсказан еще в XIX в. немецким экономистом А. Вагнером — советником германского канцлера Отто фон Бисмарка. В работе «Финансовое хозяйство» он утверждал, что государственные расходы будут расти быстрее, чем объемы производства и национальные доходы, и доля расходов государства в общем объеме расходов будет увеличиваться. Он связывал эту зависимость с несколькими факторами: относительным ростом затрат на государственное управление и обеспечение законности и порядка, обусловленными углублением разделения труда и усложнением экономической жизни; развитием новых технологий, создающих потребность в концентрации капиталов, что может быть обеспечено лишь крупными компаниями и государственными корпорациями, которые, по его мнению, обладают преимуществами перед частными предприятиями; ростом роли государства в социальной сфере, в частности в здравоохранении, образовании, где частный капитал не проявляет активности. Увеличение этих расходов сопряжено с возрастанием функций государства в управлении, социальной, экономической и экологической сферах. Его прогноз подтвердился в XX в.

В настоящее время, осуществляя возрастающие социальные расходы, государство в значительной мере реализует стратегическую политику, обеспечивающую рост человеческого капитала как решающего фактора производства. Растут здоровье населения, продолжительность жизни, уровень образования, профессиона-

лизм, научный потенциал общества. Доля государственных расходов в ВВП в 2000 г. составляла в развитых странах 30–50%. Увеличение доли государственных расходов в ВВП в XX в. в отдельных странах характеризуется данными табл. 20.2.

Рост доли происходил во всех странах, причем усиливался во время мировых войн: в результате Первой мировой войны — во Франции, Германии и Великобритании; в результате Второй мировой войны — в большинстве стран. Исключение составили Германия и Япония. В этом плане возрастание роли государственных финансов, и прежде всего бюджета, связано с внешнеэкономическими факторами и борьбой за экономическое и политическое место в мире. Однако устойчивая тенденция роста государственных расходов наблюдается и в мирное время в связи с необходимостью увеличения социальных расходов, решающей ролью государства в развитии отраслей естественных монополий, усиливающейся ро-

Таблица 20.2

**Правительственные расходы в процентах к ВВП в отдельных странах\***

	1870 г.	1913 г.	1920 г.	1937 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.
Австрия			14,7	15,2	48,1	48,6	48,8
Бельгия				21,8	58,6	54,8	46,7
Канада			13,3	18,6	38,8	46,0	37,8
Франция	12,6	17,0	27,6	29,0	46,1	49,8	51,2
Германия	10,0	14,8	25,0	42,4	47,9	45,1	43,0
Италия	11,9	11,1	22,5	24,5	41,9	53,2	46,7
Япония	8,8	8,3	14,8	25,4	32,0	31,7	38,2
Голландия	9,1	9,0	13,5	19,0	55,2	54,0	41,5
Норвегия	3,7	8,3	13,7		37,5	53,8	40,6
Испания		8,3	9,3	18,4	32,2	42,0	38,5
Швеция	5,7	6,3	8,1	10,4	60,1	59,1	53,9
Великобритания	9,4	12,7	26,2	30,0	43,0	39,9	38,4
США	3,9	1,8	7,0	8,6	31,8	33,3	29,3
Австралия					31,6	34,7	32,4
Зона евро						49,1	45,1
ОЭСР						38,0	36,5

\* The Visible Hand. The World Economy. The Economist, September 20th — 26th. 1997. P. 8. Цит. по: *Мадей З.* Публичный долг и роль государства в экономической жизни // Государственный долг России и Польши. М.: ИЭ РАН, 1999. С. 43. Данные за 2000 г. и данных по зоне евро и ОЭСР ECO/WKP(2001) II (OECD Economic Outlook 68. December 2000. OECD National Accounts and OECD Calculations).



лью государства в модификации циклического развития. Государственное регулирование позволило избежать повторения глубоких кризисов перепроизводства путем смягчения спадов в экономике. «Все американские правительства реагировали на экономические спады и кризисы путем осуществления крупных, а порой громадных государственных расходов, приводивших к дефициту государственного бюджета, рассматривая это как одно из средств стимулирования нового экономического подъема»<sup>1</sup>. Существенные государственные расходы во многих странах потребовались для смягчения и преодоления финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 г.

В России отношение расходов консолидированного бюджета к ВВП в 2005 г. составило 31,6%<sup>2</sup>. Очевидно, что чем больше бюджет и его доля в ВВП, тем большая доля ВВП перераспределяется через него и, соответственно, возрастает объем предоставляемых сектором общественного управления общественных благ. Одновременно возрастает степень его регулирующего воздействия на экономику и влияния на социальные процессы. Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что даже среди развитых стран доли государственных расходов в ВВП существенно различаются. Эти различия вытекают из того, что страны решают эту проблему индивидуально, исходя из складывающихся условий, традиций и менталитета населения. В экономической теории также существуют различные подходы. Сторонники либеральной экономики подчеркивают, что необходимо делать упор на инициативу населения, на свободную конкуренцию, поскольку это способствует повышению эффективности производства и ускорению экономического роста. В то же время «неокейнсианцы», экономисты, придерживающиеся усиления роли государства, считают более целесообразным увеличивать общественный сектор экономики и его функции в социальной жизни общества. На практике это всегда приводит к поиску компромиссных решений, особенно в период предвыборных дискуссий, однако общий вектор за длительный период времени, как видно из табл. 20.2, складывается в пользу повышения роли общественного сектора.

**Увеличение расходов общественного сектора и стимулирование роста ВВП.** Осуществляя расходы, государство оказывает прямое воздействие на экономику, увеличивая или уменьшая общий объ-

---

<sup>1</sup> Перло В. Неустойчивая экономика. М.: Прогресс, 1975. С. 178.

<sup>2</sup> Российский статистический ежегодник. ФСГС. М, 2006. С. 305, 614.

ем расходов и расходов на отдельные сектора экономики — оборону, науку, образование и др. Рост общего объема расходов, осуществляемых за счет государственного бюджета (или внебюджетных фондов), ведет к увеличению совокупного спроса и стимулирует рост ВВП. При экономическом спаде может осуществляться стимулирующая фискальная политика, основанная на росте государственных расходов, снижении налогов и, соответственно, увеличении дефицита бюджета. Лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц формулирует выгоды от увеличения государственных расходов следующим образом: «Для экономики, столкнувшейся со спадом, выгоды, например, от увеличения государственных расходов намного превышают связанные с этим издержки, даже если эти увеличения происходят за счет бюджетного дефицита, расходы в этом случае являются высокорентабельными инвестициями. Когда экономика функционирует ниже уровня полной мощности — т.е. в состоянии рецессии — 100 млрд дополнительно израсходованных государственных долларов, как правило, дают эффект увеличения ВВП, многократно превышающего эту сумму (в теории это называются эффектом мультипликатора)»<sup>1</sup>. В условиях инфляции, вызванной избыточным спросом, может проводиться ограничительная фискальная политика, нацеленная на уменьшение государственных расходов, увеличение налогов с ориентацией на уменьшение дефицита бюджета или его положительное сальдо.

**Повышение эффективности государственных расходов.** Расходование бюджетных средств при всех условиях должно быть рациональным. О ряде направлений рационализации бюджетных расходов, связанных с конкретными функциями (сокращение затрат на оборону, снижение расходов на содержание аппарата органов государственного управления и др.), уже говорилось в соответствующих разделах. Однако необходимо также учесть ряд соображений общего характера, относящихся ко всем или многим функциям одновременно.

Поскольку государство осуществляет свои функции за счет средств налогоплательщиков, обеспечивая коллективное или индивидуальное потребление домашними хозяйствами общественных благ, общественные финансы отражают взаимоотношения между государством, с одной стороны, и юридическими лицами и домаш-

---

<sup>1</sup> Стиглиц Дж. Революция девяностых. М.: Современная экономика и право, 2005. С. 97.

ними хозяйствами — с другой, по поводу обязательных платежей в денежные фонды государства и использования этих средств в интересах налогоплательщиков. Из этого вытекает необходимость реализации принципа эффективности использования финансовых ресурсов, означающего необходимость достижения заданных результатов при минимальном расходе средств или достижения наилучшего результата с использованием объема средств, определенного действующим налоговым законодательством.

Важным принципом рационализации расходов является *целевой характер бюджетных ассигнований и достижение целей при минимуме затрат*. Эффект выражается в виде уровня достижения целей по соответствующим функциям управления, обеспечивающим удовлетворение потребностей общества в предоставляемых государством благах. Это предполагает использование многолетних финансовых планов и многолетнего бюджетного планирования, ориентированного на результат. При этом должно быть обеспечено соответствие проектируемых расходов задачам государства в планируемом периоде. При формировании бюджета в первую очередь необходимо определить, какие задачи предполагается решить в планируемом периоде, что государство или органы управления собираются сделать, сколько это стоит. Речь идет как об общем объеме расходов, включая расходы регионов, муниципальных образований и социальных внебюджетных фондов, так и о расходах по уровням управления и функциональным направлениям расходования средств. После этого можно определить, кто и в каких размерах оплатит решение поставленных задач, и, если источников средств оказывается недостаточно, приходится согласовывать желания и возможности, ограничивая объем задач и изыскивая дополнительные источники доходов. В ходе планирования определяются масштабы государственного участия в экономике.

Задачи определяются на основе концепции бюджетной политики. Ведущими параметрами концепции являются фиксированные характеристики рубежей и реальных результатов, которых государство ставит своей целью достигнуть путем бюджетного финансирования в планируемом периоде. Финансовое планирование предполагает определение приоритетов расходования средств, обоснование этих приоритетов и использование программ действий по достижению намечаемых результатов. Достижение поставленных целей является мерилем эффективности действий органов государственного управления, за которые оно несет ответственность перед населением.

Определение потребности в расходах позволяет, отталкиваясь от них, определять налогово-бюджетную политику. Такой подход предполагает устоявшиеся размеры основных статей затрат, системно отработанную процедуру формирования бюджета. В России потребности в расходах пока в достаточной мере не откристаллизовались. Впрочем, даже для стабильно развивающейся экономики с отлаженными традициями формирования бюджетов не всегда ясно, какие расходы являются необходимыми, а какие — излишними. К тому же трудности балансирования бюджета возникают не только из-за излишних расходов, но и из-за проблем с поступлением доходов.

Эффективность использования бюджетных средств является сложной проблемой как при формировании концепции бюджетной политики, так и в ходе конкретного финансового планирования. Каждый орган исполнительной власти должен обосновать, какие результаты будут достигнуты в случае выделения средств в заявленных объемах по курируемым ими сферам экономики. Таким образом, финансовое планирование осуществляется не только финансовыми органами, но и органами исполнительной власти. Эта проблема является более важной, чем обычно находящиеся в центре внимания проблемы нехватки денежных средств и выделения средств по отдельным направлениям.

Общими итогами эффективности общественных расходов являются улучшение состояния экономики, рост благосостояния населения и связанный с ними приток налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

*Определение приоритетов развития экономики с учетом значимости и эффективности отдельных видов затрат.* Повышение эффективности использования бюджетных средств нацеливает на то, чтобы не размазывать их по многочисленным направлениям и программам, а определять приоритеты и концентрировать средства на четко сформулированных целях, сокращать количество государственных целевых программ, имея в виду сосредоточение средств на наиболее эффективных и социально значимых проектах, и получать возможно большие результаты при минимуме затрат. Государственные программы по объему затрат должны быть согласованы с имеющимися ресурсами, а при недостатке средств — сокращены или рассредоточены во времени.

Принципиальное значение имеет разработка и реализация государственных инвестиционной и инновационной программ с увязкой государственных и негосударственных источников финансирования.

Сложность проблемы в России заключается в том, что, с одной стороны, в условиях приватизации и развития частного предпринимательства государственные расходы на народное хозяйство сократились, с другой — сохраняется необходимость в дотациях угольной промышленности, сельскому хозяйству, оборонной промышленности, жилищно-коммунальному хозяйству, требуется государственная поддержка структурной перестройки экономики и т.д.

*Экономия на закупках товаров и услуг и государственных заказов на их производство* является важным направлением повышения эффективности государственных расходов. Способствовать их сокращению может отработка механизмов распределения госзаказов на производство и контрактов на закупки путем использования процедур открытых конкурсов с публикацией цен и условий конкурса, обеспечивающих добросовестную конкуренцию.

*Уменьшение расходов на дотации* отдельным отраслям предполагает ликвидацию перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий, сокращение дотаций угольной промышленности, жилищно-коммунальному хозяйству, сокращение расходов на военное производство. Все эти проблемы являются довольно сложными. Многие из них связаны с дополнительными затратами на стадии их разрешения, тогда как экономия может быть достигнута лишь в более поздние сроки.

*Увязка предоставляемых населению льгот, дотаций и других выплат с уровнем доходов их получателей.* Путем экономии бюджетных ресурсов, направляемых на социальную поддержку населения, является также переориентация с предоставления обезличенных льгот на выплаты денежных сумм действительно нуждающимся лицам.

*Контроль за расходованием бюджетных средств* должен обеспечить их использование в соответствии с действующими законами и нормативными актами. Для решения стоящих перед органами государственного управления задач по управлению финансами, организации финансового контроля, функционированию налоговой системы, эффективному регулированию работы казначейства, регулированию притока и оттока наличных денег и др. большое значение имеют данные о стадиях осуществления расходов. В этой связи полезно анализировать данные о тех этапах получения доходов и осуществления расходов, на которых они имеют неденежный характер. Данные о фактически произведенных платежах целесообразно анализировать, используя данные о заключенных государственных органами контрактах, оказывающих влияние на дея

тельность поставщиков и занятость населения, а также данные о неоплаченных правительственных счетах.

Увеличение объема платежных поручений, переносимых на следующий период, является сигналом о росте спроса на денежные средства и необходимости принятия мер во избежание увеличения сумм текущей задолженности.

**Разделение государственных расходов на действующие и вновь планируемые.** Объем и структура бюджетных расходов в значительной мере предопределяются обязательствами органов власти, вытекающими из ранее принятых законодательных и нормативных актов и иных обязательств, вытекающих из заключенных договоров, соглашений, действующих бюджетных программ и т.п. Затраты на них подлежат обязательному включению в бюджет. В то же время при формировании бюджета на каждый новый период возникают новые обязательства органов государственной власти. Они могут быть связаны с увеличением трансфертов населению, повышением оплаты труда государственных служащих, досрочным погашением государственного долга, увеличением объема бесплатных услуг, предоставляемых населению, формированием новых бюджетных программ или увеличением расходов по ранее принятым, предоставлением бюджетных кредитов и т.д. В целях определения возможностей и масштабов принятия новых обязательств необходимо сопоставление суммарного объема действующих и вновь принимаемых обязательств с общим объемом допустимых расходов, определяемым в конечном итоге уровнем доходов. Новые обязательства могут быть приняты лишь в пределах превышения доходов над объемом обязательных расходов или при принятии решений об их уменьшении, а также в случае, если имеются приемлемые возможности заимствования.

**Защита реального объема бюджетных расходов при инфляции.** Крупной проблемой реализации предусмотренных бюджетом расходов является сохранение реального объема расходов в случае обесценения средств в результате инфляции и при неполном сборе запланированных доходов. В целях выявления влияния цен следует произвести индексацию расходов — корректировку данных на индекс цен. При этом если итоговые данные могут быть пересчитаны по дефлятору ВВП, то для данных по отдельным направлениям расходов больше подходят специализированные индексы: для расходов на заработную плату и пенсии — индексы потребительских цен и т.д.

Защитой от обесценения может быть индексация статей затрат (например, зарплаты, пенсий и др.) по мере роста цен. Практическое

использование индексации ограничивается общим стремлением органов государственной власти к уменьшению выплат и проблемой ограничения находящейся в обращении денежной массы.

**Секвестр расходов.** Недобор доходов вынуждает сокращать расходы и порождает проблему приоритетности расходования средств по отдельным направлениям. Проблема заключается в том, что при утверждении бюджета устанавливаются предельные уровни дефицита бюджета. В случае возникновения опасности превышения дефицита из-за недобора налогов или по другим причинам становится неизбежным секвестр расходов, т.е. пропорциональное их сокращение по всем статьям, кроме специально защищенных. В этой связи утверждаются регламенты секвестра (сокращения) расходов. Приходится устанавливать перечень защищенных статей затрат. К защищенным статьям текущих расходов относятся, в частности, зарплата, пенсии, расходы на медикаменты, дотации животноводству.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внесение изменений и дополнений в закон о федеральном бюджете может быть произведено в случае сокращения (роста) расходов федерального бюджета более чем на 10% в связи со снижением (ростом) поступлений в федеральный бюджет. Изменения и дополнения к федеральному бюджету утверждаются в виде федерального закона. В случае если такой закон не принимается в установленные сроки, правительство имеет право на пропорциональное сокращение расходов федерального бюджета впредь до принятия федерального закона по этому вопросу. В 1996 г. собираемость налогов составила около 80%, доходы по отношению к ВВП составили 11%. На 1997 г. планировалось собрать 94% налогов и довести удельный вес доходов федерального бюджета в ВВП до 16%. Это было невыполнимо. При проектировавшемся объеме ВВП 2726 трлн руб. разница по сравнению с 1996 г. в 5 процентных пунктов составляла 136 трлн руб. дополнительного дефицита. Фактически исполнение федерального бюджета по доходам в 1997 г. составило 65%, или 9,3% к ВВП. Бюджет пришлось секвестрировать. В последние годы бюджет России сводился с профицитом, но это не исключает возможности такого рода проблем в дальнейшем.

## **Выводы**

1. **Общественные расходы** — это расходы общественного (государственного) сектора управления, связанные с оказанием неры-

ночных услуг и перераспределением доходов и собственности. К ним относятся расходы сектора государственного управления и контролируемых и финансируемых органами власти некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства. Расходы общественного сектора экономики отражают отношения между государством и получателями бюджетных средств. Часть этих отношений имеет непосредственно денежное выражение (пенсии, пособия, заработная плата государственных служащих, кредиты и т.п.), в то же время значительная часть услуг, предоставляемых органами власти их получателям, не имеет для них непосредственно денежного выражения (расходы на поддержание общественного порядка, оборону, образование и другие общественные блага). Некоторые виды расходов не связаны напрямую с предоставлением общественных благ и социальными выплатами, но создают условия для нормального функционирования экономики и содействуют развитию частного предпринимательства.

2. В крупном плане государственные расходы по своему социально-экономическому назначению с некоторой условностью могут быть объединены в три группы:
  - расходы общего назначения — на общегосударственные вопросы, оборону, поддержание общественного порядка и безопасности. К расходам на общегосударственные вопросы относятся расходы на законодательные и исполнительные органы власти, внешнюю политику, обслуживание государственного и муниципального долга;
  - расходы на национальную экономику — на обеспечение более высокой эффективности хозяйственной деятельности, создание условий экономического роста, целевые программы экономического характера, проведение политики в области трудовых отношений и т.п.;
  - расходы на социально-культурные нужды (образование, здравоохранение, социальное страхование и обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, средства массовой информации, культуру и т.п.) и жилищно-коммунальное хозяйство.
3. Виды государственных расходов отличаются по характеру воздействия на функционирование различных рынков товаров и услуг и финансовых рынков, производство, распределение валового внутреннего продукта. Международным валютным фондом для системы государственных финансов рекомендована экономическая классификация расходов, позволяющая выде-



лять по экономическому содержанию следующие основные виды государственных расходов: оплата труда работников (в том числе взносы/отчисления на социальные нужды); использование товаров и услуг; потребление основного капитала; проценты, субсидии, гранты, социальные пособия, другие расходы. Эти основные группы подразделяются на более детальные и, кроме того, в необходимых случаях подразделяются на текущие и капитальные

4. Общей тенденцией во всех развитых странах в XX в. было абсолютное увеличение бюджетных расходов и увеличение их доли в ВВП, что отражало рост роли государства в социально-экономической жизни. Доли государственных расходов в ВВП существенно различаются. Эти различия вытекают из того, что страны решают эту проблему индивидуально, исходя из складывающихся условий, традиций и менталитета населения.
5. В экономической теории также существуют различные подходы. Сторонники либеральной экономики подчеркивают, что необходимо делать упор на инициативу населения, на свободную конкуренцию, поскольку это способствует повышению эффективности производства и ускорению экономического роста. В то же время «неокейнсианцы», сторонники усиления роли государства считают более целесообразным увеличивать общественный сектор экономики и его функции в социальной жизни общества. На практике это всегда приводит к поиску компромиссных решений.

## **ТЕРМИНЫ**

Гранты

Дотации

Мультипликатор

Общественные (государственные и муниципальные) расходы

Расходы на общегосударственные вопросы

Расходы на национальную экономику

Расходы на социально-культурные мероприятия

Расходы по экономическому содержанию

Секвестр расходов

Субвенции

Субсидии

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

- I. Что такое общественные расходы?
- 1) На решение каких основных задач используются общественные расходы?
- 2) Назовите основные направления расходов общего назначения.
- 3) Перечислите основные направления расходов на экономику.
- 4) Назовите основные направления расходов на социальные нужды и жилищно-коммунальное хозяйство.
- II. Что такое расходы по экономическому содержанию?
- 1) Охарактеризуйте роль расходов в социально-экономическом развитии.
- III. Почему растет доля общественных расходов в ВВП?

# ГЛАВА 21. ДЕФИЦИТ (ПРОФИЦИТ) БЮДЖЕТА, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЭКОНОМИКУ

---

## 21.1. ДЕФИЦИТ (ПРОФИЦИТ) БЮДЖЕТА

**Понятие дефицита (профицита) бюджета.** Доходы и расходы государственного бюджета в принципе могут быть сбалансированы. Однако в реальной жизни этого, как правило, не бывает и имеет место дефицит или профицит.

*Дефицит государственного бюджета* характеризует превышение расходов и чистого кредитования над суммой доходов и полученных официальных трансфертов, определяемых в соответствии с установленными принципами формирования государственных финансов и классификации доходов и расходов. Такой концептуальный подход к понятию дефицита не случаен. Он позволяет определить, в какой мере сектор государственного управления покрывает свои расходы и выдаваемые в целях проведения государственной политики кредиты за счет доходов, официальных трансфертов и сумм, получаемых от погашения ранее выданных им займов, без увеличения своих долговых обязательств и без уменьшения объема ликвидных средств.

Дефицит бюджетов органов государственного управления представляет собой ту часть расходов и валового кредитования, которая превышает поступления доходов, сумм, полученных в погашение ранее выданных кредитов и полученных официальных трансфертов. Дефицит покрывается за счет финансирования, величина которого равна дефициту, но имеет противоположный знак.

*Профицит.* В случае превышения доходов органов государственного управления над их расходами профицит составляет ту часть доходов и полученных официальных трансфертов, которая превышает расходы.

Наличие дефицита или профицита сопряжено с признанием необязательного сбалансирования поступлений и платежей и возможности использования государственных финансов для регулирования экономического развития путем изменения государственных доходов и расходов. Наряду с этим, существуют кассовые разрывы между временем поступления доходов и временем

осуществления расходов. Величина дефицита и профицита и их отношение к ВВП являются основными итоговыми показателями, характеризующими поступление и расходование денежных средств сектором государственного управления. Наличие дефицита нередко является симптомом неблагополучия и нуждается в анализе.

**Причины дефицита бюджета.** Дефицит бюджета возникает в силу превышения расходов над доходами. Основными причинами дефицита бюджета являются войны, расходы на военные нужды в мирное время, а также спады, стагнация и периоды депрессии производства. В годы, когда ВВП сокращается, автоматически сокращаются также налоговые поступления. В то же время расходы сохраняют тенденцию оставаться на прежнем уровне. В итоге возникает или увеличивается разрыв между расходами и доходами, растет дефицит. Факторами возникновения и роста дефицита могут быть обстоятельства, связанные с недостаточностью доходной базы и неоправданным, не учитывающим финансовых возможностей ростом расходов и их неэффективностью, в частности с расходами на содержание управленческого персонала, дотациями убыточным отраслям и др. Негативное влияние на доходы бюджета и, соответственно, на размеры дефицита оказывает неустойчивость национальной валюты и денежного обращения. Слабость валюты, ее недостаточность для обслуживания экономического оборота приводят к развитию бартерных операций, появлению суррогатов денег, нарушению нормальных расчетов, неплатежам хозяйствующих субъектов друг другу и в бюджет. Нерациональная налоговая политика, превышение нормальной налоговой нагрузки также могут вести к негативному результату вследствие порождения тенденции к ограничению и сокращению хозяйственной деятельности.

**Финансирование дефицита бюджета.** Дефицит бюджета должен быть профинансирован. Финансирование дефицита государственного бюджета равно величине дефицита и представляет собой покрытие недостатка доходов за счет займов или эмиссии новых денег. В случае если расходы и чистое кредитование растут быстрее, чем доходы и получаемые трансферты, потребность в заемных средствах возрастает. Международная практика финансирования бюджетного дефицита свидетельствует о том, что для обеспечения экономического развития достаточно лишь рефинансирования государственных обязательств. При рефинансировании государственного долга погашение ранее выпущенных займов производится за счет выручки от выпуска новых, т.е. продажи новых обли-

гаций и использования части полученных средств для выплаты держателям погашаемых облигаций или же получения новых кредитов и погашения за их счет ранее полученных. Таким образом, обязательства перед кредиторами выполняются за счет новых займов, а кредиторы получают проценты за предоставляемые средства. В случае если приток новых займов ослабевает и становится меньше затрат по погашению долга, то в целях увеличения заинтересованности инвесторов в предоставлении новых займов могут быть увеличены проценты по прямым кредитам и государственным ценным бумагам. В случае уменьшения потребности в займах процентные платежи могут быть уменьшены.

Сальдо производимых расходов и поступающих доходов имеет важное значение для государственного регулирования экономики. Специфика его воздействия на экономическое развитие определяется источниками финансирования отрицательного сальдо (дефицита) и направлениями использования превышения доходов над расходами (профицита). Оно осуществляется двумя основными способами: за счет государственных займов и за счет эмиссии новых денег. На финансирование дефицита оказывает также влияние увеличение или уменьшение у органов государственного управления остатков ликвидных финансовых средств. Таким образом, категория финансирования включает государственное заимствование, погашение (выплату) задолженности и изменение остатков средств органов государственного управления на счетах в банках, государственных резервов национальной валюты и ценных бумаг.

Для финансирования дефицита государственного бюджета с помощью займов государство привлекает свободные денежные средства других секторов экономики и внешнего мира, используя различные финансовые инструменты: размещение государственных долговых обязательств и прямые кредиты от банков, международных организаций развития, правительств других стран. Государственные долговые обязательства считаются наиболее надежным видом ценных бумаг. Этим обусловлена их повышенная привлекательность для инвесторов и одновременно относительно низкая доходность. Вместе с тем эта надежность не является абсолютной. В частности, государственные ценные бумаги очень чувствительны к изменениям процентных ставок. В этом смысле государственные облигации являются все же рисковыми, даже если не грозит опасность дефолта, поскольку их курс может упасть в условиях роста процентных ставок. Рассматривать государственные ценные бумаги как полностью безрисковые было бы заблуждением.

Государственное заимствование и изменение остатков ликвидных финансовых активов являются неэмиссионными способами покрытия дефицита бюджета. Покрытие дефицита за счет выпуска новых денег увеличивает денежную массу в обращении и способствует развитию инфляционных процессов. В условиях неразвитого рынка государственных ценных бумаг займы у Центрального банка являются основным внутренним источником финансирования дефицита бюджета. Однако и в условиях высокоразвитого рынка государственных долговых обязательств органы государственного управления могут и практически используют займы у центральных банков.

Изменение остатков ликвидных финансовых активов включает изменение остатков денежных средств (наличных и депозитов) и изменение финансовых требований к другим секторам, приобретенных органами государственного управления в целях управления ликвидностью. Изменение остатков денежных средств между началом и концом бюджетного периода отражает разницу между всеми поступлениями и платежами за данный период. Отрицательная величина свидетельствует о том, что поступления средств превышают платежи. Такой подход позволяет определить, насколько сектор государственного управления в состоянии покрывать свои расходы и обеспечивать кредитование, не увеличивая при этом объема своих финансовых обязательств и (или) не уменьшая резервов ликвидных средств. Включение изменения остатков средств органов государственного управления на счетах в банках и резервов наличных денег в состав операций финансирования объясняется тем, что влияние этих операций на экономическое развитие аналогично операциям заимствования. Использование ранее накопленных ресурсов приводит к увеличению общего спроса в экономике, как и получение кредитов у Центрального банка, поскольку и в том и в другом случае финансовые ресурсы для других секторов экономики в текущем периоде не уменьшаются. Увеличение остатков средств органов государственного управления на банковских счетах ведет к сокращению общего спроса на ресурсы в данном периоде.

Финансирование дефицита государственного бюджета может осуществляться как за счет внешнего заимствования, так и за счет заимствования внутри страны. Влияние внутреннего и внешнего заимствования на величину финансовых ресурсов страны, платежный баланс и рост экономической активности различно.

## 21.2. ВЛИЯНИЕ ДЕФИЦИТА (ПРОФИЦИТА) БЮДЖЕТА НА ЭКОНОМИКУ

Управление государственным заимствованием является одним из направлений государственной экономической и финансовой политики. Объемы и инструменты государственного заимствования оказывают воздействие на денежное обращение, уровень процентных ставок, производство и занятость. От способов финансирования бюджетного дефицита в существенной мере зависит финансово-экономическая политика корпораций, в частности направление инвестиций в государственные ценные бумаги или в производство, управление оборотом денежных средств на предприятиях и др. Поэтому операции финансирования должны быть согласованы с общей экономической и финансовой политикой государства в целях обеспечения стабильного развития экономики.

Для покрытия дефицита бюджета, как уже говорилось, могут быть использованы различные финансовые инструменты: внутреннее и внешнее заимствование, денежная эмиссия. Займы могут различаться по типу кредитора, типам и условиям долговых обязательств с различной экономической природой. Соответственно, они оказывают различное, нередко противоречивое, воздействие на экономическое и финансовое положение в стране. В этой связи процессом финансирования дефицита бюджета нужно и можно управлять с помощью выбора тех или иных источников финансирования, маневрирования условиями (объемом, сроками обращения, доходностью и т.п.) выпуска государственных ценных бумаг, соотношения внутренних и внешних займов, создания благоприятных условий для сохранения внутренних сбережений населения, индексации ценных бумаг и вкладов, ограничения расходов по обслуживанию государственного долга и т.д.

Целью как денежно-кредитных операций, так и операций по государственному финансированию является удовлетворение финансовых нужд органов управления для обеспечения стабильного развития экономики. Поэтому все эти операции должны быть согласованы с изменениями, происходящими в финансовой системе. Эффективное управление бюджетным дефицитом предполагает, что увеличение государственных расходов должно направляться прежде всего на содействие расширению производства и занятости населения. Следует также учитывать, что если в финансировании дефицита и, соответственно, государственного долга принимает участие значительная часть населения, то формируется социаль-

ный слой, заинтересованный в стабильности политической и социально-экономической ситуации в стране.

**Влияние внутреннего финансирования дефицита бюджета на экономику страны.** Заимствование внутри страны означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики. Займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг, увеличивают существующий спрос на деньги и ведут к повышению равновесной величины процентной ставки. Поскольку величина инвестиций с ростом процентных ставок уменьшается, конкуренция государственных ценных бумаг на денежном рынке ведет к сокращению инвестиций.

Воздействие на экономику внутреннего заимствования определяется характером заимствуемых государством средств. Если кредитные ресурсы, используемые государственными органами, могут быть направлены в секторах экономики на какие-то другие цели, то заимствование их государством уменьшает объем расходов, производимых другими секторами, и не ведет к росту совокупного спроса в экономике. Заимствование средств, которое не сокращает общего объема расходов других секторов, приводит к увеличению совокупного спроса и, соответственно, к росту экономической активности. Поэтому в условиях, когда частный сектор располагает крупными средствами, которые государство может привлекать на условиях заимствования, государственные займы могут оказывать позитивное влияние на экономику, так как создают возможности для увеличения государственных расходов и увеличения общего спроса в экономике. В условиях, когда частный сектор сам нуждается в деньгах, когда низка насыщенность экономики деньгами и проводится рестрикционная денежная политика, государственные займы изымают деньги, необходимые самому частному сектору, и сужают возможности экономического развития. Такая ситуация имела место в России в 1990-х гг. вплоть до кризиса 1998 г.

Возможность обеспечения потребностей органов управления без сокращения спроса на ресурсы со стороны других экономических единиц зависит от проводимой государством денежно-кредитной политики. В рамках этой политики определяется, должно ли кредитование государственных органов Центральным банком или коммерческими банками приводить к сокращению кредитных ресурсов, предоставляемых другим экономическим единицам.

Взаимосвязь между государственным финансированием и другими финансовыми потоками и воздействием операций финансирования на экономический рост в значительной мере определяется



характером предоставляемых ссуд и кредиторами, задействованными в этих операциях. Вероятность сокращения расходов других экономических единиц в случае заимствования у банков, в частности, значительно меньше, чем при заимствовании у домашних хозяйств. В сущности, любая операция, связанная с заимствованием средств органами государственного управления, может оказывать на расходы других экономических единиц только «сокращающее» или нулевое воздействие. Однако с учетом расходования органами государственного управления полученных заемных средств такое воздействие либо ведет к росту расходов в экономике, либо имеет нейтральный характер.

В условиях недостатка в стране свободных капиталов дополнительное их привлечение государством оказывает отрицательное воздействие на экономический рост, так как, отвлекая крупные средства, государство сокращает свободные денежные ресурсы, которые при нормальной экономической ситуации могут быть вовлечены в производство.

**Влияние государственных займов на денежное обращение.** Размещение займов оказывает существенное воздействие на денежное обращение. Центральные банки используют операции по покупке и продаже государственных ценных бумаг или выдаче кредитов под их залог как крупный инструмент регулирования ликвидности коммерческих банков и денежного обращения.

Привлечение средств населения уменьшает его платежеспособный спрос. В случае направления этих средств на инвестиции и другие производственные затраты общая величина денежной массы в обращении сократится, а при использовании на выплату заработной платы и пенсий — не изменится. При заимствовании в бюджет средств хозяйствующих субъектов и использовании их на выплаты населению наличная денежная масса в обращении возрастает.

Выпуск государственных долговых обязательств, увеличивая спрос на деньги, ведет также к росту процентных ставок. Учитывая, что инвестиционные расходы в условиях нормально функционирующей экономики обратно пропорциональны процентным ставкам, государственное заимствование снижает уровень частных инвестиций и некоторых потребительских расходов, связанных с процентными ставками. При погашении государственной задолженности государство выкупает свои долговые обязательства, передавая свои доходы вновь на денежный рынок, увеличивает предложение денег, стимулируя падение ставки процента, инвестиции и потребление. В условиях хронического дефицита бюджетов го-

государственные займы, ведущие к чрезмерному увеличению государственного долга, приводят к повышению кредитных ставок, оказывая негативное воздействие на инвестиции, увеличению расходов по обслуживанию и погашению государственного долга и, соответственно, к росту налогов. Вместе с тем проведение такой политики в сочетании с рестрикционной денежной политикой может смягчить инфляционное давление и существенно ограничить темпы инфляции.

Денежная эмиссия для финансирования дефицита бюджета в отличие от выпуска долговых обязательств государства позволяет избежать негативного влияния эмиссии государственных ценных бумаг на инвестиции, способствуя одновременно увеличению государственных расходов и совокупного спроса в экономике. Эмиссия новых денег является, таким образом, более стимулирующим способом финансирования дефицита бюджета, чем расширение займов, однако чревата опасностью инфляции.

**Влияние на экономику внешнего заимствования.** Внешнее заимствование предполагает операции с нерезидентами. Поток средств, поступающих в сектор государственного управления из-за рубежа, и обратные потоки платежей оказывают существенное влияние на доходы, спрос, занятость, цены, денежно-кредитное обращение. Это воздействие затрагивает как непосредственных получателей средств, так и опосредованно — их контрагентов путем изменения экономического поведения субъектов хозяйствования в отношении расходов, сбережений, потребления, инвестиций, импорта, приобретения финансовых обязательств. В момент поступления средств внешнее заимствование приводит к увеличению общего объема финансовых ресурсов страны и позволяет увеличить суммарный спрос государства на товары и услуги национального производства, если средства направляются на эти цели. Вместе с тем займы иностранных государств, международных финансовых организаций и зарубежных банков могут использоваться для оплаты государственных закупок за рубежом, возврата ранее полученных кредитов, выплаты процентов по внешним займам, направляться после конвертации в национальную валюту на выплаты населению и для других целей. Внешнее заимствование оказывает прямое воздействие на состояние платежного баланса в момент получения кредита, которое особенно значимо в случае использования поступивших кредитных ресурсов для оплаты государственных закупок за границей, для выплаты процентов и возврата полученных кредитов.

Как правило, страны, имеющие крупную внешнюю задолженность, вынуждены проводить политику жесткой экономии, расширять экспорт и сокращать импорт, направляя доходы от внешней торговли на выплату долга. Использование чистого экспорта на выплату долга сокращает ресурсы для собственного экономического развития. В итоге снижается жизненный уровень населения и формируются тенденции экономического отставания. Возможность внешнего финансирования для той или иной страны, как правило, ограничены различными факторами.

**Направление использования заимствованных средств и социально-экономическое развитие.** Другой стороной проблемы является направление использования заимствованных средств. Принципиально важно разграничение заимствованных средств на направляемые на цели экономического развития или на цели потребления. В случае если займы обусловлены главным образом потребностями покрытия дефицита текущих затрат, заемные средства «проедаются» и ведут к увеличению государственного долга и расходов по его обслуживанию. Расходование средств на военные нужды означает, что возмещение этих расходов возможно либо за счет налогов, либо за счет новых займов. Расходование средств на социальные нужды ведет к увеличению потребления населения, однако не создает конкретных очевидных источников средств для погашения займов.

В случае если дефицит бюджета сформировался в результате недостатка средств на инвестиционные нужды, покрытие дефицита за счет заемных средств можно считать экономически обоснованным. Здесь дело обстоит так же, как и на любом предприятии. Заемные средства направляются на цели развития реального производства, построенные объекты и вложенные средства начинают приносить доходы, увеличивая ВВП и поступления в бюджет. Государство и страна в целом будет располагать новыми функционирующими активами. Эти капитальные активы со временем могут быть реализованы для погашения основного долга.

При использовании займов на капитальные расходы увеличению государственного долга соответствует равноценное увеличение государственных активов, а чистая стоимость государства остается неизменной. Это «золотое правило» государственных финансов. В ряде стран даже формируется так называемый двойной бюджет. Так, например, в Германии (ст. 115 Конституции) заемные средства разрешается тратить только на инвестиции и на борьбу с рецессиями, а не на цели потребления. При двойном бюджете те-

кущие расходы покрываются за счет налоговых платежей, а капитальные расходы — за счет заемных средств. Аналогичной политике придерживаются в Великобритании. Считается, что «золотое правило» соответствует принципам справедливого распределения налоговой нагрузки между поколениями. Занятые средства, использованные на потребление, облегчая нагрузку на живущее поколение, оплачиваются из доходов последующих поколений, тогда как осуществленные за счет займов капитальные вложения будут использоваться как живущими, так и последующими поколениями. В России, как и в большинстве других стран, действует принцип совокупного покрытия бюджета, однако расходы делятся на текущие и капитальные и предусмотрены данные, характеризующие источники финансирования дефицита бюджета, в том числе и за счет заемных средств. Это позволяет сопоставлять размеры заимствования средств с величиной инвестиционных расходов, имея в виду, что величина дефицита в процентах к ВВП не должна превышать долю валового накопления основного капитала в ВВП.

**Профицит бюджета и его использование.** Образование профицита может быть связано со сдерживанием государственных расходов в целях ограничения циклических подъемов производства, экономией на расходах в связи с необходимостью погашения государственного долга и выплаты процентов по нему.

Превышение доходов над расходами может быть использовано сектором государственного управления для погашения долговых обязательств, приобретения основных фондов, увеличения запасов ликвидных средств или увеличения текущих расходов.

В случае вызванной избыточным спросом инфляции правительство может нацелить свои усилия на образование бюджетного излишка. Антиинфляционное воздействие этого излишка зависит от того, будет ли он использован на погашение государственной задолженности или соответствующие денежные средства будут изъяты из обращения. Используя профицит бюджета на погашение внутренней задолженности, правительство вновь направляет денежные средства в обращение, увеличивая денежную массу, и снижает антиинфляционное воздействие бюджетного излишка. Однако побочным следствием является стимулирование снижения процентных ставок и, соответственно, увеличения инвестиций. В случае если правительство изымет излишек доходов бюджета из обращения, оно может добиться более существенного антиинфляционного эффекта по сравнению с вариантом использования из-

лишка для погашения государственного долга, так как в этом случае деньги не возвращаются в оборот.

В среднесрочной перспективе ограничение государственных расходов может способствовать сдерживанию инфляции. Вместе с тем такая политика обычно связана с уменьшением государственных инвестиций и жесткой кредитно-денежной политикой, что ведет к стагнации экономики.

**Нужно ли стремиться к систематически сбалансированному бюджету.** Дефицит бюджетов и связанный с ним рост государственной задолженности и расходов по ее обслуживанию и погашению стали одной из причин усиления внимания к теориям, обосновывающим необходимость бездефицитности бюджетов, и критики кейнсианских концепций стимулирования развития экономики с помощью увеличения государственных расходов с использованием дефицита бюджета. Тем не менее в европейских странах, учитывая реально складывающуюся ситуацию, не провозглашают в качестве цели формирование бездефицитного бюджета и считают дефицит фактором экономического роста. Дефицит государственного бюджета не рассматривается как негативное явление, которого следует обязательно избегать. Более того, согласно кейнсианской точке зрения политика дефицитного финансирования признается полезной.

По условиям Маастрихтских соглашений приемлемым является уровень бюджетного дефицита в размере 3%. В 2005 г., учитывая потребность в финансовых ресурсах, европейские страны это ограничение несколько смягчили. В России в последние годы федеральный бюджет сводится с профицитом, в 2006–2007 гг. профицит составлял около 3% ВВП.

Для воздействия на экономику государство широко использует финансовую политику как совокупность мер в области налогообложения и правительственных расходов, направленных на изменение реального объема производства, контроль над инфляцией и увеличение занятости. Регулирующее воздействие государственных расходов сопряжено с формированием дефицита бюджета.

Общепризнанными являются два основных положения. Согласно первому — увеличение государственных расходов ведет к росту совокупного спроса в экономике и, соответственно, к росту выпуска продукции и занятости. Влияние изменения государственных расходов на капитальные вложения в некоторой мере аналогично воздействию инвестиционного спроса. Согласно второму — увеличение налогообложения (чистые налоги, т.е. суммы взимаемые государством за минусом социальных трансфертов) ведет к

сокращению личных располагаемых доходов домашних хозяйств, сокращению расходов, выпуска продукции и занятости.

В этой связи прежде всего нужно ответить на вопрос о том, следует ли стремиться к систематическому ежегодно сбалансированному бюджету, т.е. к бюджету, обеспечивающему равенство доходов и расходов.

Сбалансированный бюджет в условиях экономического спада, снижения доходов и безработицы ведет к автоматическому снижению налоговых поступлений в бюджет и росту его дефицита. Чтобы сбалансировать бюджет, нужно увеличить налоги, сократить расходы или сделать и то и другое. Попытки устранить вызванный спадом дефицит этими способами только усугубят ситуацию. Любая из этих мер ведет к дальнейшему сокращению совокупного спроса, падению производства. Указанное выше касается не только сбалансирования бюджета, но и мер по сокращению его дефицита. В условиях рецессии сокращение дефицита за счет увеличения налогов или сокращения расходов замедляет рост экономики и, соответственно, поступление налогов. В то же время со спадом экономики возрастают расходы по безработице, а сократить расходы социального характера оказывается затруднительным. Это достаточно четко проявилось в России в 1990-е гг. В условиях резкого падения производства, связанного с ним сокращения поступления налогов и острого недостатка денежной массы в обращении усилия, прилагавшиеся по сокращению государственных расходов и количества денег в обращении, мотивировавшиеся необходимостью сбалансированности бюджета и сокращения инфляции, приводили к кризису неплатежей и дальнейшему падению производства.

Ежегодно балансируемый бюджет в условиях нормально работающей экономики может способствовать ускорению инфляции. Если в условиях инфляции повышаются номинальные доходы, то, соответственно, возрастают налоговые поступления, что может привести к бюджетным излишкам. В этих условиях государственные органы могут использовать образующиеся излишки для погашения государственного долга либо снизить налоговые ставки. В обоих случаях увеличивается денежная масса в обращении и стимулируется инфляция.

В условиях спада экономики, сопровождающегося одновременно недостатком денежной массы в обращении, увеличение государственных закупок за счет эмиссии денег, покрывающей дефицит бюджета, ведет к росту совокупного спроса и увеличению производства без или при минимальном инфляционном эффекте.

В целом стремление к сбалансированному бюджету ограничивает возможности регулирования экономического развития с помощью изменения доходов и расходов в зависимости от складывающейся конъюнктуры.

Более рациональным с позиции обеспечения сбалансированности является составление бюджетов с дефицитом во время спадов производства и с профицитом в периоды инфляции. Иначе говоря, бюджет должен балансироваться не ежегодно, а на циклической основе. В условиях спада производства необходимо снижать налоги и повышать расходы, увеличивая, таким образом, дефицит бюджета. В период экономического подъема, способствующего инфляции, следует, наоборот, повышать налоги и сокращать государственные расходы, добиваясь положительного сальдо бюджета и используя его для погашения государственного долга. В целом за экономический цикл суммы дефицита и профицита примерно уравниваются. Этот механизм использует воздействие встроенных стабилизаторов. В период спада при сохранении нормы налоговой нагрузки доходы государственных финансов уменьшаются быстрее, чем расходы, что ведет к дефициту. Дефицит государственных финансов поддерживает совокупные расходы и создает определенные возможности для ослабления спада и поддержания стабильности. На стадии экономического подъема возникают условия для формирования профицита. Превышение доходов над расходами может использоваться для погашения государственного долга. Следует, однако, иметь в виду, что величины и длительность спадов и подъемов не одинаковы, что затрудняет балансирование доходов и расходов. Кроме того, существует влияние других факторов (военных и непроизводительных расходов и др.).

Другой позицией является концепция функциональных финансов. Исходным выступает тезис, согласно которому центральной задачей государственных финансов является макроэкономическое стимулирование развития производства. Цель должна достигаться, даже если для этого потребуются составлять бюджет с дефицитом. Это увеличивает совокупный спрос, способствует росту производства и налоговых поступлений в бюджет. При этом средства, привлекаемые для покрытия дефицита бюджета, предпочтительнее направлять на цели экономического развития. Считается, что выгоды, получаемые страной от экономического роста, перевешивают минусы, связанные с дефицитом бюджета и ростом государственного долга. При этом бюджетные проблемы незначительны

по сравнению с потерями экономики, которые могли иметь место в случае отказа от мер по их предотвращению.

Ограниченный бюджетный дефицит может способствовать экономическому росту. Управление бюджетным дефицитом заключается в том, чтобы суметь направить его действие в русло повышения совокупного спроса и оживления производства. В случае если начинает преобладать инфляционная составляющая, возникает необходимость корректировки финансовой политики. Пределы допустимого дефицита зависят от экономической ситуации. В условиях стабильно развивающейся экономики считается допустимым бюджетный дефицит в пределах 2–3% ВВП и 10% расходов бюджета. При существенном спаде производства и недостатке денежной массы в обращении масштабы дефицита могут быть увеличены с учетом источников его покрытия и направлений расходования средств.

Для бюджетов, отягощенных значительным государственным долгом и крупными выплатами по его погашению и обслуживанию, при анализе влияния государственных расходов на экономическую ситуацию внутри страны необходимо различать общее увеличение или уменьшение государственных расходов и изменение так называемых непроцентных расходов. Непроцентные расходы, т.е. расходы за вычетом платежей по погашению и обслуживанию государственного долга, определяют государственный спрос на товары и услуги. Сокращение процентных расходов бюджета, а также затрат по погашению долга ведет к повышению расходов на отечественные товары и услуги.

Во всех случаях центральной проблемой должна быть не сбалансированность бюджета сама по себе, а содействие экономическому росту, использованию экономического потенциала, полной занятости. Государственный бюджет должен быть инструментом поддержания обеспечения макроэкономической стабильности независимо от того, достигается это в данный период на основе дефицита или профицита. На первом плане должны быть общая стратегия экономического развития, глобальные цели и направленные на их достижение программы развития.

Обеспечение финансовыми ресурсами органов государственного управления и финансовое регулирование экономического развития — это две стороны одного и того же процесса распределительных отношений в процессе общественного воспроизводства. Нацеленность воспроизводства на полную занятость и экономический рост предполагает, что объемы и методы аккумуляции де-



нежных средств государством, их распределение и использование обеспечивают баланс интересов участников процесса воспроизводства — домашних хозяйств, производителей и государства. Общий вектор баланса интересов в конечном итоге обеспечивает наиболее эффективное использование факторов производства страны с позиций национальных интересов. Этому вектору должно соответствовать распределение финансовых ресурсов. В этом, собственно, и заключается согласование фискальных и регулирующих функций государственных финансов. Это подводит к выводу, что наиболее рациональным является балансирование доходов и расходов бюджета на длительной основе в сочетании с нацеленностью бюджетной политики на эффективность экономического развития страны. Такая финансовая политика может базироваться на общих проектировках экономического развития на перспективу. Критериями эффективности этой политики являются общая эффективность экономического развития страны и увеличение доходов и расходов органов государственного управления. «Управляя дефицитом, государство достигает определенных пропорций в экономике; при условии полной занятости большие государственные расходы ведут к уменьшению инвестиций со стороны частного сектора и более низкому уровню потребления. Здесь нужны компромиссы и трудные решения — например, являются ли доходы от долгосрочных инвестиций в фундаментальные исследования большими, чем доходы от вложений в частный сектор, но это предлагается решать политическому процессу»<sup>1</sup>.

**Мультипликатор.** При оценке количественного воздействия прироста государственных расходов на увеличение равновесного выпуска продукции необходимо учитывать мультипликатор. Мультипликатор ( $M$ ) представляет собой отношение изменения равновесного уровня производства, вызванного изменением спроса, к величине изменения спроса. Он определяется по формуле  $M = 1 : (1 - MPC)$ , где  $MPC$  характеризует предельную склонность к потреблению, т.е. долю прироста дохода, на величину которой увеличивается потребление. Прирост выпуска продукции больше увеличения государственных расходов на величину воздействия мультипликатора.

Предположим, что предельная склонность к потреблению составляет 0,50, прирост государственных расходов 100. Определим,

---

<sup>1</sup> *Стиглиц Дж.* Ревущие девяностые. М.: Современная экономика и право, 2005. С. 117.

насколько увеличится равновесный выпуск продукции за счет увеличения государственных расходов. Величина мультипликатора составляет  $1 : (1 - 0,5) = 2$ . Умножая прирост государственных расходов на мультипликатор, получаем прирост объема доходов и выпуска продукции в размере 200 единиц.

Наряду с прямым изменением расходов, воздействие оказывается также косвенным образом. Используя систему налоговых льгот, субсидий и дотаций, государство оказывает воздействие на цены и, соответственно, на объем производства товаров. Налоги на прибыль и косвенные налоги повышают цену товара и оказывают сдерживающее влияние на масштабы производства; льготы, субсидии и дотации по своему действию прямо противоположны. Регулирование цен осуществляется также путем ограничения нормы прибыли. Так, ограничение нормы прибыли до 5–7% основного капитала осуществляется во многих странах в отношении цен и тарифов на воду, электроэнергию и т.п. Цены на сельскохозяйственную продукцию в странах Европейского Союза устанавливаются и регулируются руководящими органами Союза в Брюсселе. В ряде случаев в целях поддержки фермеров они устанавливаются существенно выше себестоимости.

Изменение чистых налогов также может быть использовано государством для воздействия на объем производства. Рост налогообложения ведет к сокращению выпуска продукции, так как уменьшает величину располагаемых доходов и потребительских расходов. Величина воздействия зависит от масштаба изменения налогов и мультипликатора, отражающего влияние предельной склонности к потреблению (*MPC*). Снижение налогов увеличивает совокупные потребительские расходы и одновременно сбережения.

Величина взимаемых налогов и социальных выплат зависит от уровня доходов. В периоды роста ВВП размеры взимаемых налогов, ставки которых в значительной мере пропорциональны получаемым доходам, возрастают, а социальные выплаты, в составе которых значительную долю составляют пособия по безработице, сокращаются. В результате вместе с ростом доходов увеличивается величина чистых налогов, а рост располагаемого дохода и, соответственно, потребительского спроса отстает от роста ВВП. Это приводит к уменьшению величины мультипликатора. В периоды экономического спада чистые налоги уменьшаются, что способствует увеличению совокупного спроса. В случае необходимости можно прибегнуть к увеличению налогообложения.

Количественное выражение взаимосвязи между налогами и бюджетом во многом зависит от величины мультипликатора, отражающего влияние прироста доходов на объем потребительского спроса. Величина мультипликатора показывает воздействие прироста совокупного спроса (например, в связи с увеличением правительственных расходов) на равновесный уровень доходов.

Как уже отмечалось, с увеличением доходов налоги, как правило, возрастают, и наоборот, снижение доходов ведет к уменьшению налогов. Если при увеличении доходов увеличиваются ставки налогообложения, то одновременно снижается предельная склонность к потреблению. Это ведет к снижению совокупного спроса и выпуска продукции. Мера снижения зависит от величины мультипликатора, определяемого по формуле

$$\text{Мультипликатор} = 1: (1 - MPC^*),$$

где  $MPC^* = MPC \times (1 - t)$ , т.е. представляет собой мультипликатор, скорректированный на  $(1 - t)$ , или, иначе говоря, на долю каждой дополнительной единицы дохода, которая фактически остается у домашних хозяйств после уплаты налогов.

Из формулы вытекает: чем выше ставка налогообложения (речь идет о чистых налогах), тем меньше величина мультипликатора, а меньшей ставке налогообложения соответствует большая величина мультипликатора. Соответственно, чем выше мультипликатор, тем больше возрастает потребительский спрос в результате увеличения выпуска продукции и доходов. При высокой налоговой ставке изменение уровня доходов лишь незначительно отразится на размерах располагаемых доходов домашних хозяйств и величине их потребительского спроса. Величина мультипликатора будет небольшой.

Если размер налогообложения пропорционален доходам, то взаимосвязь между налогами и величиной бюджетного дефицита характеризуется следующим.

Изменение дефицита государственного бюджета ( $D$ ) равно изменению государственных расходов ( $G$ ) за вычетом изменения налоговых доходов ( $Y$ ), или

$\Delta D = \Delta G - \Delta Y$ , а если налоговая ставка ( $t$ ) меняется, то  $\Delta D = \Delta G - t\Delta Y$ . В свою очередь, изменение государственных расходов, уменьшенное на мультипликатор, равно изменению равновесного уровня доходов:

$$\Delta G \times \text{Мультипликатор} = \Delta Y.$$

Из этих уравнений вытекает также, что  $\Delta G = \Delta D + t\Delta Y$ .

Таким образом:

- рост государственных расходов ведет к росту дефицита бюджета, хотя и на меньшую величину;
- рост налоговых поступлений всегда меньше увеличения государственных расходов;
- дефицит государственного бюджета возрастает на сумму, равную превышению прироста государственных расходов над приростом взимаемых налогов.

Государственные расходы оказывают прямое непосредственное воздействие на совокупный спрос, налогообложение — косвенное: изменение налогообложения ведет к изменению располагаемых доходов и их распределения на потребление и сбережения и лишь в части изменения потребления влияет на совокупный спрос. Таким образом, изменение государственных расходов влияет на совокупный спрос в большей мере, чем равновеликое изменение налогов.

В условиях сбалансированного бюджета при одновременном увеличении налогообложения и государственных расходов на одну и ту же величину прирост правительственных расходов почти сразу увеличивает на эту величину (например, на 1000 единиц национальной валюты) совокупный спрос, в то время как уменьшение совокупного спроса за счет роста налогов составит меньшую величину. Эта меньшая величина равна произведению прироста налогов на предельную склонность к потреблению (*MPC*). Если она равна 0,80, то сокращение потребительского спроса составит  $1000 \times 0,80 = 800$  единиц. Таким образом, общий совокупный спрос при прочих равных условиях увеличится на 200 единиц ( $1000 - 800$ ), а с учетом мультипликатора, если он равен, например, 3, — на 600 единиц. В итоге получается фискальное расширение сбалансированного бюджета. Эффект действия мультипликатора сбалансированного бюджета заключается в том, что сальдированным результатом одновременного увеличения государственных расходов и суммы налогообложения на одну и ту же величину является увеличение совокупного спроса и, следовательно, выпуска продукции. Это обстоятельство является существенным при анализе и проектировании государственной фискальной политики. Если уровень инвестиций не меняется, то величина мультипликатора сбалансированного бюджета равняется единице, а равновеликое увеличение государственных расходов и налогов ведет к такому же по размерам увеличению производства.

Общий уровень расходов бюджета может быть представлен в виде суммы государственных закупок товаров, включая услуги, и общего объема социальных выплат. Аналогично доходы бюджета представляют собой сумму всех поступлений (назовем их налоговыми или налогами, так как налоги составляют их основную часть), а чистые налоги — это налоговые поступления минус социальные выплаты. Дефицит бюджета (расходы минус доходы) в этом случае может быть выражен как разность между суммой государственных закупок и услуг и величиной чистых налогов:

$$\text{Доходы} - \text{Расходы} = \text{Налоги} - (\text{Государственные закупки} + \text{Социальные выплаты}).$$

В итоге дефицит (с учетом знака) равен государственным закупкам минус чистые налоги. При сбалансированном в условиях сложившегося уровня доходов бюджете эта разность равна нулю. Важно, однако, что будет происходить при нарушении сбалансированности.

Если уровень доходов возрастает, будет наблюдаться превышение доходов над расходами (профицит бюджета). Иначе говоря, при данном уровне расходов и сложившемся уровне налогообложения размер дефицита бюджета зависит от уровня доходов, связанного с выпуском продукции. Чем больше выпуск продукции и доходы, тем больше профицит бюджета или меньше его дефицит.

Однако выпуск продукции зависит от уровня государственных расходов и ставки налогообложения. В этой связи возникает необходимость ответить на вопрос о том, возможно ли, чтобы рост государственных расходов приводил к сокращению, а не росту бюджетного дефицита или, другими словами, может ли увеличение государственных расходов привести к такому экономическому росту, при котором сумма увеличения поступлений налогов превысит прирост расходов.

Очевидно, что немедленным следствием увеличения государственных расходов будет увеличение дефицита бюджета. Постепенно с ростом производства и, соответственно, доходов увеличится сумма поступающих налогов. Прирост налоговых поступлений будет, однако, меньше, чем прирост расходов. Возросшие расходы на государственные закупки будут лишь частично погашены за счет налогов. Дефицит бюджета возрастает.

Означает ли изменение дефицита бюджета достижение целей бюджетной политики, направленной на увеличение или сокращение совокупного спроса? Иначе говоря, свидетельствует ли увели-

чение или сокращение бюджетного дефицита о том, что правительство, пытаясь стимулировать спрос, успешно использует финансовые меры для увеличения спроса, и наоборот? На эти вопросы трудно дать однозначный ответ, поскольку на дефицит бюджета влияют также другие факторы, не зависящие от фискальной политики. В частности, это изменение равновесного уровня доходов при неизменности самой фискальной политики, например при падении инвестиционного спроса.

Анализ взаимосвязей государственного бюджета и уровня доходов в экономике показывает, что в условиях высокого экономического роста бюджетный дефицит уменьшается, а при спадах — увеличивается.

### 21.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

**Понятие государственного долга.** В результате финансирования дефицита бюджета образуются непогашенные долговые обязательства. Сумма не погашенных обязательств образует государственный долг. Долг органов государственного управления, таким образом, представляет собой сумму их прямых договорных обязательств перед экономическими единицами других секторов экономики внутри страны (внутренний долг) и зарубежными кредиторами (внешний долг). Он является следствием превышения суммы государственных расходов и чистого кредитования над суммой доходов и полученных официальных трансфертов и определяется как сумма всех положительных сальдо (профицитов) государственных финансов и их отрицательных сальдо (дефицитов). Величина государственного долга характеризуется объемом непогашенных обязательств на конец какого-либо периода, включая неоплаченные долговые обязательства предыдущих периодов. Долг органов государственного управления — один из важнейших элементов в структуре активов и пассивов экономики общественного сектора. Он входит в общую структуру активов и пассивов экономики и, таким образом, входит в общую систему финансовых и, соответственно, экономических отношений.

Данные о долге охватывают сектор государственного управления в целом, федеральное правительство, органы управления субъектов федерации (штатов, провинций, областей), местные органы управления и государственные внебюджетные фонды. Следует, однако, отметить, что очень часто, особенно в периодической печати и на бытовом уровне, под термином «государственный долг» по-

нимается не вся задолженность органов государственного управления, а бюджетная задолженность центрального (федерального) правительства. В таком понимании он не включает задолженность региональных и муниципальных органов власти и внебюджетных фондов. Бюджетным кодексом РФ разграничиваются федеральный государственный долг, государственный долг субъекта РФ и муниципальный долг. Управление этими видами долга осуществляется соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ и уполномоченными органами местного самоуправления. При этом Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если они не были ею гарантированы, а субъекты РФ не несут ответственности по долговым обязательствам друг друга, если они не были ими гарантированы, а также по долговым обязательствам РФ. Долг федеральных органов власти полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну. Под казной понимается нераспределенное имущество (средства бюджета, имущество, закрепленное за предприятиями, и др.), являющееся собственностью государства или муниципального образования. Указанное имущество — объект взыскания кредиторов по обязательствам государства и муниципальных образований, а также источник дополнительной (субсидиарной) ответственности органов власти по долгам принадлежащих им предприятий и учреждений при недостатке у них денежных средств для погашения обязательств перед кредиторами. Распределенное государственное и муниципальное имущество (имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления) не может быть использовано для покрытия государственных или муниципальных обязательств, так как предприятия и учреждения не отвечают своим имуществом по обязательствам своих учредителей. Для покрытия обязательств может быть использовано лишь имущество, остающееся непосредственно у органов государственного управления и органов власти муниципальных образований, прежде всего денежные средства. В имущество, находящееся в гражданском обороте, не входят также объекты, являющиеся исключительной собственностью государства: недра земли, континентальный шельф, морская экономическая зона, ограниченная в обороте земля и другие природные ресурсы, которые не могут быть переданы в собственность иных лиц. Казна составляет имущественную базу

участия органов власти различных уровней в гражданском обороте. При этом федеральные органы власти, органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований не отвечают по обязательствам друг друга.

**Воздействие государственного долга на экономику.** Воздействие государственного долга на социально-экономическое развитие неоднозначно. В зависимости от масштабов долга, его динамики, характера его использования, размеров расходов на погашение и обслуживание, способов финансирования дефицита бюджета государственный долг страны может как содействовать, так и тормозить экономическое развитие, оказывать позитивное или негативное воздействие на потребление, сбережение, инвестиции, денежное обращение, валютный курс и другие важнейшие показатели. Роль государственного долга в функционировании экономики страны зависит от типа кредитора, типа долговых обязательств, сроков погашения и т.д.

Появившиеся в результате заимствования дополнительные денежные ресурсы облегчают проведение государственной экономической политики в период их получения и могут быть эффективным средством регулирования экономики. В случае если заемные средства эффективно использовались на нужды развития производства, прирост экономического потенциала, доходов и налоговых поступлений позволяет относительно легко расплачиваться с кредиторами и обеспечивать экономическую рентабельность производимых займов.

Однако займы могут быть израсходованы непроизводительно — на нужды потребления, закупки иностранных товаров, оплату ранее полученных кредитов и процентов по ним и т.д. Между тем органы государственного управления должны осуществлять дополнительные расходы с целью выплаты процентов по возникшей задолженности и ее погашения по истечении обусловленного срока (либо за счет дополнительных поступлений от увеличения сумм собираемых налогов или нового заимствования, либо за счет сокращения расходов на другие нужды). В случае существенной величины государственного долга и длительных сроков его погашения расходы по его обслуживанию и погашению в значительной мере переносятся на последующие поколения. С другой стороны, у кредиторов появляются дополнительные приносящие доход активы или наличность, оказывающие воздействие на их экономическое поведение. Поскольку государственный долг требует рас-



ходов на его погашение и обслуживание (выплату процентов), он оказывает негативное воздействие на экономику.

Финансирование дефицита бюджета с помощью внешних займов приводит к росту процентных выплат и сумм погашения основного долга. Все большая часть ВВП и бюджетных средств уходит за рубеж. Нехватка средств вынуждает прибегать к новым займам. Бюджет попадает в порочный круг, а обращение за новыми займами сопряжено с усилением внешнего экономического, политического и военного давления. Рост государственного долга в размерах, превышающих возможности его обслуживания и погашения, ведет к подрыву экономической и политической безопасности государства и может привести к его финансовому банкротству. Чрезмерный рост внешнего долга чреват потерей государственного суверенитета. В этих условиях крупный международный капитал, поддерживаемый своими правительствами, начинает активно формировать товарные и денежные потоки, перераспределяя финансовые ресурсы и организуя экономическое развитие и структурную перестройку экономики страны в своих интересах. Он активно воздействует на процессы миграции капитала, структуру экономики, опираясь на идеи свободного предпринимательства, овладевает с помощью инвестиций, кредитов и чрезмерной либерализации финансово-экономической деятельности основными сферами экономики, в частности кредитной и страховой сферами, добычей нефти, газа и других природных ресурсов, отраслями естественных монополий. Эти процессы сопровождаются переводом за рубеж прибыли и дивидендов иностранных инвесторов, процентов по кредитам, ослаблением и девальвацией национальной валюты и обесценением национального богатства.

В отношении воздействия государственного долга на экономику существуют различные точки зрения.

Согласно одной из них государственный долг является бременем, осложняющим функционирование экономики, так как долги правительства являются долгами налогоплательщиков и требуют расходов по их обслуживанию. Этот подход обосновывается экономистами либеральной ориентации, считающими экономическую активность государства и связанный с ней государственный долг нежелательными. Считается, что государство не выполняет функции стартера и не уравнивает спад частной деятельности, а рост государственных расходов приводит к уменьшению частных расходов. С этих позиций следует стремиться к сбалансированному бюджету при минимальной активности государства.

Государственный долг действительно может оказывать серьезное негативное воздействие на экономику по следующим причинам. Рост государственного долга ведет к сокращению инвестиций в физический капитал, поскольку соответствующие средства, вместо того чтобы быть вложенными в акции, вкладываются в ценные государственные бумаги. В результате акционерный капитал и объем производства оказываются меньше их потенциальной величины. Кроме того, выплаты крупных процентов по долгу вынуждают увеличивать налоги, а увеличение налогов уменьшает желание работать и снижает стимулы к предпринимательской деятельности. Значительный и продолжительный дефицит может приводить к нежелательной спирали, в которой дефицит увеличивает государственный долг, а рост долга увеличивает расходы по его обслуживанию и ведет к еще большему росту дефицита и государственного долга.

Эта аргументация неоднозначна. В качестве общего принципа, как уже отмечалось, можно принять, что если привлекаемые государством кредитные ресурсы могут быть направлены на иные, в частности производственные, цели, то их заимствование уменьшает объем расходов других секторов экономики и, соответственно, возможности вложения средств в производство. Государственное заимствование приводит к росту общего спроса в экономике только в случае, если при государственном заимствовании общий объем расходов других секторов не уменьшается.

Использование чрезмерной части денежных ресурсов на покрытие дефицита бюджета в условиях, когда инвестиции в производство являются реально возможными, действительно означает определенные ограничения финансирования развития и модернизации производства. Учитывая ограниченность ресурсов, которые возможно перераспределять, бюджет, рынок ценных бумаг и кредитный рынок объективно выступают как конкуренты. Увеличение поступлений в бюджет, например за счет налогов, ведет к уменьшению ресурсов для реализации ценных бумаг и на кредитном рынке. Активный выпуск государственных ценных бумаг сужает возможности привлечения средств в коммерческие банки и производство.

Многое зависит от того, из каких секторов привлекаются средства. Привлечение средств населения сопряжено с уменьшением его платежеспособного спроса на товары и услуги, средств предприятий реального производства — с уменьшением их вложений в производство и других расходов, средств банков — с уменьшением их возможностей кредитования и инвестирования.

Согласно второй точке зрения государственный долг является долгом государства населению и по существу представляет собой задолженность налогоплательщиков самим себе, так как население одновременно является и держателем государственного долга, и в лице государства — должником по нему. Исключение составляют зарубежные долги, по которым возврат основного долга и платежи процентов по нему осуществляются за счет текущего ВВП, уменьшая его величину, остающуюся в стране. Сбалансированный бюджет в принципе не является обязательным. Более того, сохранение бездефицитного бюджета в течение длительного времени может стать причиной экономического спада, а в период экономического спада попытки ликвидировать связанный с ним дефицит бюджета путем увеличения налогового обложения лишь усугубят ситуацию.

Согласно этой позиции, обычно связываемой с кейнсианством и активной государственной экономической политикой, государственный долг и экономическая деятельность государства дополняют частное предпринимательство за счет мер, которые частный капитал не может осуществить, и таким образом создает условия и инфраструктуру, благоприятствующие частной предпринимательской деятельности и экономическому развитию. Положительное влияние государственных расходов признается наиболее существенным в условиях значительного недоиспользования производственных мощностей. Государственные расходы увеличивают общий спрос, дают толчок к активизации частных сбережений, которые без этого импульса не были бы использованы, и таким образом стимулируют экономический рост.

Практический опыт многих стран показывает, что наличие дефицита бюджета и государственного долга в определенных пределах не приводит к негативным последствиям, а изменение дефицита в ряде случаев помогает избежать неприятностей, связанных со спадом в экономике. По условиям Маастрихтских соглашений для вхождения в систему единой европейской валюты государственный долг в процентах к ВВП не должен превышать 60%. Однако на практике многие страны в середине 90-х гг. прошлого века этот рубеж перешагнули. Во всех странах государственный долг возрастал. Таким образом, подтверждается тезис, согласно которому в условиях, когда вместе с ростом экономики устойчиво растут доходы, государственный долг может увеличиваться в пределах допустимых границ. При этом рост абсолютной суммы государственного долга происходит параллельно с увеличением размеров

ВВП и даже может его опережать. Вместе с тем предупреждения сторонников первой точки зрения не лишены оснований и должны приниматься во внимание.

В России величина федерального внешнего долга на конец 2006 г. составляла 2,27 трлн руб., на конец 2007 г. — 1,95 трлн руб., а на конец 2008 г. составила 1,4 трлн руб. Общая величина государственного долга на конец 2008 г. составила 2,6 трлн руб.<sup>1</sup>

Вместе с тем в составе государственного долга России не учитывается долг государства перед гражданами по сбережениям, утраченным в процессе экономических реформ. По самым консервативным оценкам, в 2003 г. он составлял, по заявлению бывшего главы Центробанка РФ В. Геращенко, около 4 трлн руб.<sup>2</sup> Сбережения граждан России, обесценившиеся в ходе реформ, были обеспечены не золотовалютными запасами, а всей государственной собственностью, которая при приватизации стала частной собственностью. Проведенная государством приватизация не освобождает его от ответственности перед гражданами, что в принципе признается выплатой мизерных компенсаций. Нужно восстановить утраченные гражданами средства в качестве внутреннего долга и расплатиться с вкладчиками Сбербанка, так же как государство рассчитывается по внешнему долгу. Каждой тысяче рублей дореформенного долга в 2003 г., по оценке В. Геращенко, соответствовало 35 тыс. руб.

Долг перед вкладчиками по обесцененным сбережениям в Сбербанке был признан Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», дополненным Федеральным законом 1996 г. «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации». Этими законами предусмотрен перевод соответствующих сбережений в долгосрочные целевые обязательства РФ и введено понятие долгового рубля, который должен был обращаться на рынке. Цена долгового рубля должна определяться исходя из соотношения стоимости необходимого социального набора и его базовой стоимости. По данным, приведенным зам. министра финансов Б. Златкиной, этот долг составлял 10 трлн руб., или три годовых федеральных бюджета<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.minfin.ru>.

<sup>2</sup> Российская газета. 2003. 5 ноября.

<sup>3</sup> См.: Три бюджета в пользу вкладчиков? // Российская газета. 2003. 13 ноября.

**Управление государственным долгом.** Государственным долгом, особенно крупным, необходимо управлять. Под управлением государственного долга понимают разработку и реализацию мер по его обслуживанию и погашению, имея в виду удовлетворение потребности в заимствованиях при минимальных затратах.

Погашение и обслуживание государственного долга требуют от экономики дополнительных усилий. В случае если государственный долг является большим и приходится выплачивать крупные суммы для погашения основной суммы долга и на его обслуживание, изыскание средств представляет значительные трудности. Поскольку государственный долг является накопленным дефицитом государственного бюджета, его уменьшение может быть результатом профицита государственного бюджета. Для того чтобы государственный долг не увеличивался за счет процентов, необходимо, чтобы доходы государственного бюджета были равны расходам, включая платежи по процентам.

Основными источниками средств для обслуживания и погашения государственного долга являются налоговые и неналоговые доходы бюджета. Соответственно, центральным направлением является обеспечение расширенного воспроизводства, повышение доли накопления, увеличение на этой основе общей величины доходов в стране, в том числе доходов бюджета. Одновременно с учетом масштабов и доли внешней задолженности приходится решать противоречивую задачу ограничения потребляемой части ВВП для выплаты внешних долгов и их обслуживания.

В нормально развивающейся экономике и обстановке экономического роста управление государственным долгом осуществляется в условиях увеличения ВВП, доходов всех секторов экономики, налоговой базы при относительно сбалансированном бюджете, отсутствии первичного дефицита, относительно низкой реальной ставке по долговым обязательствам и достаточно длительных сроках заимствования средств. Стратегия управления государственным долгом базируется на согласовании динамики долга с темпами экономического роста и снижении затрат по его обслуживанию. Соблюдение этих условий, как правило, позволяет при увеличении абсолютных масштабов заимствования сохранять примерно на одном уровне соотношение государственного долга к ВВП, не допуская ситуации, при которой начинает проявляться негативное воздействие государственного долга на экономику. При этом основными проблемами, рассматриваемыми при решении вопросов о новых заимствованиях, являются

эффективность заимствований, определение допустимых размеров заимствований и источников их покрытия, оценка влияния заимствований на социально-экономическое развитие. Наряду с этим, в целях управления государственным долгом могут быть использованы механизмы рефинансирования и реструктуризации государственного долга, регулирование расходов по его обслуживанию и другие методы.

В условиях возникновения чрезмерной задолженности управление государственным долгом требует формирования специальной стратегической программы. Стратегия управления государственным долгом должна быть нацелена на смягчение пиков платежей, улучшение структуры долга, снижение затрат на его обслуживание, приведение в соответствие величины долга с возможностями страны по его обслуживанию и погашению. Для определения стратегии страны по погашению и обслуживанию государственного долга необходимо ответить на вопрос о том, может ли она выйти из долговой ямы за счет собственных средств и при каких условиях. После этого можно определяться в вопросе о возможности и масштабах реструктуризации долга, целесообразности рефинансирования внешнего долга за счет новых займов и в других вопросах.

В целях более уверенного управления государственным долгом могут создаваться государственные фонды погашения долга. Под государственным фондом погашения понимают фонд, формируемый за счет отчислений органов государственного управления в государствах, имеющих большой государственный долг, в целях обеспечения управления им, возможностей относительно безболезненных выплат в пиковые периоды и постепенного погашения задолженности. Основной задачей таких фондов является ответственное и упорядоченное погашение государственного долга. Вместе с тем фонды погашения могут иметь инвестиционный портфель, используемый для управления ликвидностью и максимизации доходов по ценным бумагам. Такой орган может существовать в виде самостоятельной структуры, независимой от Министерства финансов и Центрального банка. Наличие такого фонда способствует возникновению атмосферы доверия к государству-должнику и содействует нормальному функционированию рынка государственных ценных бумаг.

Такого типа фонд был создан в России. В бюджете на 2002 г. в целях обеспечения своевременного погашения государственного долга и повышения устойчивости бюджета было предусмотрено

образование финансового резерва. Начиная с бюджета на 2004 г., в России впервые был сформирован Стабилизационный фонд РФ. Улучшение финансового состояния России, обусловленное экономическим ростом и поступлением значительных доходов от экспорта энергетических ресурсов по существенно возросшим мировым ценам, позволило на протяжении ряда лет сводить бюджет со значительным профицитом. На этой основе была погашена основная часть внешней задолженности и в условиях ограничения государственных расходов образовались крупные государственные финансовые резервы. Стабилизационный фонд стерилизовал значительную часть доходов, полученных в связи с высокими ценами на нефть на мировых рынках, которые в противном случае оказывали бы серьезное инфляционное давление на экономику.

С 1 февраля 2008 г. Стабилизационный фонд прекратил свое существование. Средства фонда были разделены на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Средства Резервного фонда были размещены в иностранной валюте и ряде финансовых активов, номинированных в валюте, – долговых обязательствах международных финансовых организаций в виде ценных бумаг и иностранных банках. Эти финансовые инструменты считаются надежными, процентный доход по ним составляет не более 4% годовых. Однако вложенные в них деньги работают на экономику западных стран, способствуя увеличению разрыва в уровнях экономических потенциалов. При этом одновременно сложилась практика крупных займов за рубежом со стороны российских корпораций и банков. По этим займам приходится платить более высокие проценты. По большому экономическому счету объективно сложилась ситуация, когда страна отдает свои финансовые ресурсы экономистам других стран под низкие проценты и получает их обратно под более высокие проценты. Более выгодным в экономическом плане является использование средств на цели развития национальной экономики. Вложения средств в предприятия на коммерческих основах позволяют решать несколько задач. Государство получает устойчивый источник средств для бюджета с нормой дохода, превышающей доходность от вложений в иностранные ценные бумаги. Увеличение за счет государственных средств инвестиций в экономику позволяет ускорять экономический рост, содействует модернизации производства, оказывает существенное влияние на структурную перестройку экономики и развитие высокотехнологичных, наукоемких отраслей.

Наряду с задолженностью государства, существуют долги государству со стороны других секторов экономики страны, зарубежных государств, международных организаций развития и фирм. Правительству РФ приходится систематически принимать решения о списании или реструктуризации долгов сельскохозяйственным предприятиям. Практика списания долгов сельскохозяйственным производителям десятилетиями существовала в бывшем СССР и систематически практикуется в послереформенной России. Видимо, более разумно ввести систему субсидирования сельского хозяйства.

Долг иностранных государств перед страной формируется как сумма долговых обязательств иностранных государств перед страной как кредитором.

В отношении погашения иностранной задолженности приходится проявлять определенную гибкость. Некоторые страны не в состоянии погашать задолженность финансовыми средствами, но могут погашать ее поставками товаров и услуг. Платежи товарами и услугами могут быть приемлемым решением, в случае если это не наносит ущерба российским производителям. В качестве варианта решения может рассматриваться также уплата долга путем передачи имущества, концессионных и других прав, которыми располагает должник. Формой урегулирования внешней задолженности стран-должников, относящихся к категории бедных, могут быть конверсионно-обменные операции, осуществляемые путем переуступки, продажи долга третьей стороне, получение в счет погашения долга акций предприятий в стране-должнике и/или финансирование затрат на территории страны-должника. Вступая в Парижский клуб кредиторов, Россия по каждой стране-должнику согласовывала специальный перечень, в котором указывалось, какие кредиты будут возвращены России, а какие — нет. Результатом явилось документальное подтверждение задолженности и оформление межправительственными соглашениями порядка ее погашения и обслуживания. Вместе с тем в результате переговоров зарубежные долги Российской Федерации существенно уменьшились. Из 60 должников осталось 10. Среди них Куба, Монголия, Вьетнам, Индия, Иран, Ливия.

## **ВЫВОДЫ**

1. Дефицит государственного бюджета характеризует превышение расходов и чистого кредитования над суммой доходов и полу-



ченных официальных трансфертов. Он характеризует степень покрытия расходов и выдаваемых в целях проведения государственной политики кредитов за счет доходов, официальных трансфертов и сумм, получаемых от погашения ранее выданных займов, без увеличения бюджетных долговых обязательств и без уменьшения объема ликвидных средств. Если сумма доходов официальных трансфертов и денежных средств, получаемых от погашения ранее выданных кредитов, превышает сумму расходов и чистого кредитования, образуется профицит бюджета. Дефицит бюджета может финансироваться за счет займов, денежной эмиссии и уменьшения остатка ликвидных финансовых активов. В европейских странах, учитывая реально складывающуюся ситуацию, не провозглашают в качестве цели формирование бездефицитного бюджета и считают дефицит фактором экономического роста. Дефицит государственного бюджета не рассматривается как негативное явление, которого следует обязательно избегать.

2. Управление государственным заимствованием является одним из направлений государственной экономической и финансовой политики. Объемы и инструменты государственного заимствования оказывают воздействие на денежное обращение, уровень процентных ставок, производство и занятость. От способов финансирования бюджетного дефицита в существенной мере зависит финансово-экономическая политика корпораций, в частности направление инвестиций в государственные ценные бумаги или в производство, управление оборотом денежных средств на предприятиях и др. Поэтому операции финансирования должны быть согласованы с общей экономической и финансовой политикой государства в целях обеспечения стабильного развития экономики.
3. Превышение доходов над расходами может быть использовано сектором государственного управления для погашения долговых обязательств, приобретения основных фондов, увеличения запасов ликвидных средств или увеличения текущих расходов.
4. В результате финансирования дефицита бюджета образуются непогашенные долговые обязательства. Сумма непогашенных обязательств образует государственный долг.
5. Воздействие государственного долга на социально-экономическое развитие не однозначно. В зависимости от масштабов долга, его динамики, характера его использования, размеров расходов на погашение и обслуживание, способов финансирования де-

фицита бюджета государственный долг страны может как содействовать, так и тормозить экономическое развитие, оказывать позитивное или негативное воздействие на потребление, сбережение, инвестиции, денежное обращение, валютный курс и другие важнейшие показатели. Роль государственного долга в функционировании экономики страны зависит от типа кредитора, типа долговых обязательств, сроков погашения и т.д.

## **ТЕРМИНЫ**

Государственный долг

Государственный фонд погашения

Дефицит государственного бюджета

Профицит государственного бюджета

Рефинансирование государственного долга

Финансирование дефицита государственного бюджета

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Что такое дефицит и профицит бюджета?
2. Назовите основные причины дефицита или профицита бюджета.
3. За счет чего финансируется дефицит бюджета и на что может быть использован его профицит?
4. Как источники покрытия дефицита и направления использования профицита сказываются на развитии экономики?
5. Нужен ли систематически сбалансированный бюджет?
6. Что такое государственный долг и как он влияет на развитие экономики?
7. Как управляют государственным долгом?

## ГЛАВА 22. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ В ИСТОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

---

В современной российской экономической литературе и практике преподавания курса финансов в высших учебных заведениях страны просматриваются два не всегда связанных между собой подхода к определению круга проблем, относящихся к категории финансов (и соответственно, два типа учебных программ по данной специальности). С одной стороны, финансы рассматриваются как наука о формировании и использовании фондов денежных средств. В рамках данного подхода выделяются государственные и муниципальные финансы, финансы отраслей экономики и финансы предприятий, финансы домашних хозяйств (или финансы населения) и международные финансы. В основу такой группировки объектов исследования положен принцип (или право) собственности на те или иные «фонды денежных средств». Это направление традиционно сложилось в рамках отечественной экономической литературы и развивалось как в досоветский, так и в советский период отечественной истории (с рядом оговорок, которые отчасти будут рассмотрены ниже).

Альтернативный подход предлагается неоклассическим направлением в теории финансов, также прошедшим достаточно длительный путь формирования и становления в западной экономической литературе и представленным преимущественно дисциплинами, связанными (в большей или меньшей степени) с проблемами управления финансами (финансовый менеджмент, финансовые риски, портфельные инвестиции и другие дисциплины), что в значительной мере было предопределено неоклассическими концепциями и моделями, лежащими в их основе.

Если в рамках первого подхода (будем условно называть его традиционно российским) теория государственных финансов является органической составляющей общей теории финансов, более того, ключевым элементом всей теории финансов, то в рамках второго направления сложилась принципиально иная ситуация.

Теория государственных финансов в зарубежной экономической литературной традиции, с одной стороны, стоит особняком – в перечне основных финансовых дисциплин ее просто нет, а с дру-

той — оказывается органически связана с ними в силу используемой ею неоклассической методологии. По сути, в рамках неоклассического подхода теория государственных финансов вообще, строго говоря, не является финансовой дисциплиной.

Неизбежен вопрос о причинах формирования различных подходов к проблемам финансов, государственных финансов и налогов в традиционной российской (и советской) и зарубежной экономической литературе. Очевидно, что в советский период развития экономической науки изолированность ее от мировой и изначально негативное отношение к научным результатам, полученным зарубежными авторами, сыграли существенную роль. Однако не только «советский этап» виноват в сложившейся ситуации, были и иные причины формирования этих направлений.

В настоящее время в российской экономической литературе происходит абсорбирование достижений неоклассических теорий финансов и предпринимаются попытки их органичного включения в традиционную для России теорию финансов в составе преимущественно раздела теории финансов частного сектора и управления финансами. В зарубежной экономической литературе аналогичного явления не наблюдается.

Возникает вопрос о возможности и правомерности такого объединения и смысле попыток сформировать относительно единый подход к проблемам дисциплины «финансы», если таковой в принципе возможен. Или же финансы сами по себе представляют определенный перечень разнородных дисциплин, в большей или меньшей степени объединенный объектом исследования, инструментами анализа и применяемыми моделями или чем-то еще.

Рассмотрим вкратце *основные этапы развития теории финансов* в экономической литературе.

Возникновение финансовой науки принято датировать XV—XVI вв. и связывать с работами писателей-меркантилистов, в частности Д. Карафа (ум. в 1478 г.) и Ж. Бодена (1530—1597). В известной степени завершили оформление финансов в относительно самостоятельное направление научной мысли работы немецких камералистов XVII—XVIII вв., в частности Л. фон Секендорфа (1626—1692), Ф. Юсти и И. Зонненфельса (1733—1817) и др. Начиная с этого времени просматриваются два основных направления в развитии теории финансов, четко описанные классиком финансовой литературы XIX в. К.Г. Пау<sup>1</sup>, — английское и германское.

---

<sup>1</sup> См.: Пау К.Г. Основные начала финансовой науки. СПб., 1867. С. 15.

Если для английского направления исследований было характерно рассмотрение финансов как составной части общей экономической теории (А. Смит, Ж.-Б. Сэй, С. Сисмонди, Д. Рикардо, Дж. Ст. Милль), то германское направление рассматривало финансы как самостоятельную науку (либо как полноценную самостоятельную часть политической экономии). Если работы представителей первого направления хорошо знакомы российским читателям, то работы германских исследователей начала XIX в. современному российскому читателю практически неизвестны<sup>1</sup>.

Однако вплоть до конца XIX в. основные вопросы теории финансов, равно как и вопросы налогообложения, рассматривались в значительной мере в рамках общей экономической теории. При этом представление о налогах на протяжении рассматриваемого исторического интервала различалось у разных авторов и периодически менялось<sup>2</sup>.

Вторая половина XIX в. характеризуется еще более выраженным разграничением в направлении исследования тех явлений, которые мы сегодня относим к сфере финансов. С одной стороны — это маргиналистская революция с доминированием микроэкономических подходов в анализе, а с другой — выросшие отчасти на отрицании классических подходов, а отчасти на их развитии марксизм и немецкая историческая школа. Если в рамках маржинализма финансовая проблематика в этот период не получила широкого освещения, то в рамках немецкой исторической школы эти вопросы рассматривались довольно активно с акцентом на их социальной составляющей.

Российская экономическая мысль и ее «финансовое» крыло в XIX в. развивались под сильным влиянием именно этих двух направлений западных экономических течений. В известной степени это было связано вообще с доминированием экономических и культурных связей России этого периода именно с Германией (германскими княжествами) и наличием определенных противоречий в отношениях с Англией. Элементы (или отдельные признаки) маржинализма в отечественной экономической мысли принято

---

<sup>1</sup> Назовем лишь некоторые из них: *Behr W.J., Die Lehre von Wirthschaft des Staates. Leipz., 1822; Fulda F., Handboch der Finanzwissenschaft, Tüb., 1826.*

<sup>2</sup> Теории налогообложения рассматриваются в различных работах. Сошлемся лишь на уже давно ставшую классической работу М.М. Алексеевко «Взгляд на развитие учения о налоге» (Харьков, 1870) и одну из современных работ: см. *Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М.: ИНФРА-М, 1996.*

связывать в основном с влиянием австрийской экономической школы на работы П. Струве (что является скорее исключением, чем правилом). Существует мнение, что маржинализм остался незамеченным российской экономической наукой<sup>1</sup>. О степени влияния маржинализма на российскую экономическую мысль того периода отчасти можно судить по высказыванию С. Франка, который отмечал, что «все развитие теории политической экономии за последние 20—30 лет прошло незамеченным для нас...; учения Кнуса, Менгера, Бем-Баверка, Джевонса, Маршалла и многих других остались до сих пор китайской грамотой для огромнейшей части нашей образованной публики...»<sup>2</sup>. Хотя категоричность этого утверждения и оспаривается, тем не менее следует признать, что влияние маржинализма в России было незначительно по сравнению с другими научными школами.

Именно в этот момент формируется разрыв в направлениях развития отечественной и западной экономической мысли, который не мог не сказаться и на формировании базовых концепций финансовой науки. Так, западная экономическая мысль далее базируется на методологии индивидуализма и теории предельной полезности, а российская экономическая наука сосредоточивается на марксизме с его классовым подходом, анализе явлений хозяйственной жизни с национально-государственных позиций, что было свойственно немецкой исторической школе. То есть постепенно побеждает не индивидуализированный, а некий общественный подход и социальные оценки экономических явлений и процессов. Именно эта комбинация направлений экономической мысли оказала чрезвычайно существенное, чтобы не сказать решающее, влияние на формирование отечественной финансовой науки.

Соответственно, в рамках этих различающихся подходов идет и дальнейшее исследование теории налогов. С одной стороны, это использование предельных оценок, подходы с точки зрения позиции индивида, а с другой — общественные оценки, описательность и историческая конкретность.

---

<sup>1</sup> См., например: *Дмитриев В.К.* Теория ценности. Обзор литературы. Критическое обозрение. М., 1908; *История экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашовой.* М.: ИНФРА-М, 2000. С. 386—387.

<sup>2</sup> *Франк С.* Теория ценности Маркса и ее значение. Критический этюд. СПб., 1900. С. 11.

Существенное влияние на российскую финансовую мысль оказали также работы итальянских авторов Л. Коссы и Ф. Нитти, переведенные на русский язык на рубеже XIX–XX вв. Заметим, что в конце XIX в. получила свое развитие и научное признание итальянская школа государственных финансов (М. Панталеоне, У. Маццола, А. де Вити де Марко), которая, хотя и использовала в своих работах предельные оценки, однако акцент все-таки делала на описании конкретных явлений во всем их многообразии, что роднило данное направление с немецкой исторической школой и привлекало к этим работам внимание российских ученых этого периода. Так, У. Маццола (1863–1899) впервые дал определение общественных благ, а А. де Вити де Марко (1858–1943) принято считать основателем теории «общественных финансов» как самостоятельной науки.

Именно этими авторами впервые было сформулировано положение о **коллективных потребностях**, а роль финансовой науки связывалась ими с феноменом удовлетворения коллективных потребностей. Эти потребности удовлетворяются услугами, полезность которых чувствуется всеми жителями и по самой природе своей неделима. Отсюда и определение налога как той части богатства, которую граждане принудительно отдают государству и местным общественно-правовым органам на цели удовлетворения коллективных потребностей<sup>1</sup>. Положение о коллективных потребностях и услугах, их удовлетворяющих, является краеугольным камнем современной теории государственных финансов (финансов общественного сектора). Такое понимание финансов было господствующим для экономической литературы всего Старого Света. Так, в определении Л. Косса, «финансовая наука есть теория государственного хозяйства»<sup>2</sup>.

Этот подход к определению предмета финансов был господствующим на начальных стадиях относительно самостоятельного существования финансовой науки. Так, уже у К.Г. Рау в работе, изданной в Германии в 1832 г., мы находим, что под финансами следует понимать науку «о лучшем устройстве правительственного хозяйства или о лучшем способе удовлетворения государственных потребностей материальными ценностями...»<sup>3</sup>. И. Горлов (1845) считает, что «наука ... рассуждающая о получении и употреблении средств для удовлетворения государственных потребностей, есть

<sup>1</sup> См. *Нитти Ф.* Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 240.

<sup>2</sup> *Косса Л.* Основы финансовой науки. М., 1900. С. 2.

<sup>3</sup> Цит. по: *Рау К.Г.* Указ. соч. С. 4.

стория финансов»<sup>1</sup>. И.И. Янжул (1898) называет науку о финансах наукой о государственном хозяйстве и отмечает, что она имеет своим предметом «исследование способов наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства»<sup>2</sup>. И наконец, И.Х. Озеров (1923) дает следующее определение финансов: «Финансовая наука изучает финансовое хозяйство, т.е. совокупность отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств...»<sup>3</sup>.

Список известных авторов и перечень цитат с определением финансовой науки как науки о государственном хозяйстве (в том или ином виде) можно продолжать довольно долго. Существенным обстоятельством здесь является то, что в большинстве случаев в круг вопросов, изучаемых финансовой наукой, не включались государственные расходы — финансовая наука «принимает эти расходы как величину данную, и от нее уже исходит, признавая необходимость покрытия этих расходов собираемыми доходами»<sup>4</sup>. Крайне неохотное включение вопросов государственных расходов в состав предмета финансовой науки в этот период наложило серьезный отпечаток на весь ход последующих исследований в финансовой сфере.

Существенной особенностью финансовой науки в России (и в Германии, в первую очередь Пруссии) в XIX и XX вв. было ее развитие в непосредственной связи с правом, точнее с финансовым правом. Так, профессор В.А. Лебедев фактически читал один и тот же курс под различными названиями: «Финансовое право», «Теория финансов», «Теория финансов и русское финансовое право». Такой подход к проблеме финансов не мог не отразиться на содержании науки и тех дисциплин, которые преподавались в российских университетах на ее основе. В рамках теории финансов рассматривались такие вопросы, как государственные доходы, включающие промышленные доходы правительств, регалии, доходы от пошлин, налоговые доходы (подати), при этом доходы классифицировались на обыкновенные и чрезвычайные; вопросы государственного долга и др. Государственные расходы появляются в составе предмета исследования именно в работах (лекциях) В.А. Ле-

---

<sup>1</sup> Горлов И. Теория финансов. СПб., 1845. С. 4.

<sup>2</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. В серии «Золотые страницы финансового права». М.: Статут, 2002. С. 34, 43.

<sup>3</sup> Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Рига, 1923. С. 16.

<sup>4</sup> Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. М.: Пролетарий, 1925. С. 28.



бедева как постановка проблемы государственных потребностей, определение которых предшествует определению государственных доходов.

Специфика большинства работ этого периода (как российских, так и зарубежных) в рамках описываемого научного направления привносится исследованием национального законодательства и данной области и фактического положения дел с формированием доходов и расходов государственных бюджетов различных стран. В пристальном внимании к национальным особенностям сказывалось влияние исторической школы, которая требовала точного и достоверного знания конкретных условий, подчеркивала важность статистических наблюдений. В значительной мере данная традиция продолжается и в современных работах большинства российских авторов по проблемам финансов и налогов, последних, правда, в меньшей степени.

Таким образом, в начале XX в. наука о финансах фактически представляла собой то, что сегодня мы имеем в виду, когда говорим о государственных финансах, а именно государственные расходы, государственные доходы (обыкновенные доходы, чрезвычайные доходы), государственный кредит (госзаймы).

Понятия «финансы» и «государственные финансы» по сути совпадали и использовались как синонимы. Ни о каких финансах, кроме государственных, речь не шла.

Даже если мы обратимся к работам, посвященным финансам на начальных этапах советского периода, таких авторов, например, как Н.К. Меньков (1924), Д. Боголепов (1925), А.И. Буковецкий (1929), то и здесь речь идет все о тех же проблемах государственных финансов. Большая часть работ этого периода базировалась на достижениях дореволюционной науки, и лишь немного было принесено в постреволюционное десятилетие.

Новое представление о том, что такое финансы и какова суть налогообложения, стало складываться уже к началу налоговой реформы 1930–1931 гг. и нашло свое отражение в учебнике «Финансы СССР» под редакцией В.П. Дьяченко<sup>1</sup>, вышедшем в свет в 1933 г. Начиная с этого момента в отечественной литературе просматривается постепенное расширение представления о финансах за пределы собственно государственных финансов, что было связано с национализацией экономики и включением оборота фи-

<sup>1</sup> См.: Финансы СССР: Учебник для студентов финансово-экономических институтов / Под ред. В.П. Дьяченко. Вып. II. М.: Госфин. издательство, 1933.

финсовых ресурсов национализированных (государственных) предприятий в оборот государственных, и в первую очередь бюджетных, ресурсов. Просматривается следующая логика развития событий. Финансы — это государственное хозяйство, национализированный (обобществленный) сектор представляет собой часть государственного хозяйства, а значит, и формирует предмет финансовой науки.

В этих условиях национализированный (или обобществленный) сектор органически включается в предмет исследования теории финансов, поскольку в его рамках формируются и образуются денежные фонды государства. «Здесь (в СССР. — Л.Л.) вся крупная промышленность национализирована, изъята из рук частных предпринимателей и, таким образом, как промышленность государственная входит в круг финансового хозяйства»<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что уже в начале 30-х гг. XX в. возникают работы (лекции), посвященные практическим вопросам организации финансовой деятельности государственных предприятий и использующие термин «финансы промышленности»<sup>2</sup>. В учебнике «Финансы и кредит СССР» 1938 г. самостоятельная глава посвящена вопросам организации финансов отраслей народного хозяйства. Ключевыми проблемами здесь являются хозрасчет, основные и оборотные фонды предприятий, амортизационный фонд и его использование, образование и использование накоплений, отраслевые финансовые планы и др.<sup>3</sup>

Первоначально оборот денежных средств вне общественного сектора, т.е. в рамках частного сектора, еще не рассматривается в качестве предмета финансовой науки, однако постепенно с сужением данного сегмента и изменением отношения к нему как явлению временному и отчасти переходному он также начинает рассматриваться как составная часть предмета финансовой науки.

Тем не менее в советской экономической мысли еще довольно долго сохраняется, хотя и в неявном виде, идея о связи финансов с государством. Так, по совершенно другому поводу (в рамках дискуссии о том, являются ли финансы элементом базиса или надстройки) еще в 1961 г. указывается, что «финансы, безотносительно к конкретной общественно-экономической формации, обусловлены существованием (функциями) государства, т.е. надстроечным

<sup>1</sup> *Соболев М.Н.* Указ. соч. С. 41.

<sup>2</sup> См., например: *Финансы промышленности.* Ленинград, 1932.

<sup>3</sup> См.: *Финансы и кредит СССР / Под ред. Г.А. Козлова.* М.; Ленинград, 1938.

элементом»<sup>1</sup>. Фактически распространение понятия «финансы» на весь тот круг отношений, который мы сегодня понимаем под этим термином, происходит в результате огосударствления экономики советского типа.

К середине XX в. в отечественной экономической литературе в общем и целом уже складывается то определение предмета финансовой науки и понятия финансов, которым мы пользуемся и в настоящее время. Так, под финансами начинают пониматься «осуществляемые посредством оборота денег экономические отношения (денежные отношения), в результате которых образуются и используются централизованные (общегосударственные) и децентрализованные (предприятий, организаций и учреждений) фонды денежных средств»<sup>2</sup>. Такое определение финансов с незначительными его корректировками используется и поныне в большинстве традиционных отечественных учебников. Это определение расширило понятие финансов за пределы государственных финансов по сравнению с российской научной традицией XIX — начала XX в. и советской традицией вплоть до конца 40-х гг. прошлого века.

Распространение понятия финансов на денежные фонды предприятий обосновывалось тем, что в условиях социализма предприятия (организации и учреждения) являются объектами государственной собственности, поэтому экономические отношения, связанные с формированием и использованием их фондов денежных средств, органически входят в состав финансов. На этом основании постановка вопроса о финансах предприятий и отраслей народного хозяйства считалась правомерной исключительно для социалистической модели хозяйствования и неприменимой для условий капитализма.

Однако, поскольку все-таки имело место различие между государственными финансами в части системы отношений в рамках бюджета и теми финансами, которые относились к обороту денежных средства государственных предприятий, возникла необходимость их разграничения. Отсюда возникает вопрос о разграничении собственно государственных финансов, понимаемых как оборот фондов денежных средств в бюджетной сфере (централизованные фонды денежных средств), и финансов предприятий (децентрализованные фонды денежных средств).

<sup>1</sup> Александров А.А., Аллахвердян Д.А. и др. Финансы социалистического государства. М.: Соцэкгиз, 1961. С. 4.

<sup>2</sup> Бирман А.М. Очерки теории советских финансов. Вып. 1. М.: Финансы, 1968. С. 8.

Развитием данной концепции (подхода к определению понятия) финансов является сформировавшееся в современной российской традиционной теории финансов членение финансов на государственные (или общественные) финансы, финансы предприятий (и отраслей экономики) и финансы населения, а также выделение в качестве самостоятельного блока вопросов международных финансов.

В результате подобной трансформации государственные финансы из сути предмета финансов становятся лишь частью этого предмета. Впоследствии в советской экономической литературе появляются уже постановки о финансах капиталистических стран (под которыми первоначально понимались лишь финансовые ресурсы бюджетной сферы капиталистических стран), международных финансах и т.д. В итоге сегодня мы имеем следующую картину предмета финансов, представленную в том или ином виде в основных российских учебниках по данной дисциплине и фактически утвержденную образовательным стандартом. Раздел «Финансы» включает следующие основные позиции: сущность и функции финансов; основы использования финансов в общественном воспроизводстве; финансовая политика, управление финансами, финансовое планирование и прогнозирование; финансовая система страны; принципы организации финансов экономических субъектов в разных сферах деятельности; государственные и муниципальные финансы; государственный и муниципальный кредит; внебюджетные фонды; роль финансов в развитии международного сотрудничества и некоторые другие вопросы.

Если попытаться схематично проследить становление в зарубежной экономической литературе того соотношения между понятиями «финансы» и «государственные финансы», которое сегодня сложилось в рамках господствующего направления экономической мысли, то представляется, что можно выделить следующие основные линии развития<sup>1</sup>. Строго говоря, сегодня в зарубежной экономической литературе (англоязычной в первую очередь) термин «финансы» можно встретить либо в его бытовом или повседневном значении для обозначения «фондов из любых источников,

---

<sup>1</sup> Еще раз подчеркнем, что автор не претендует на развернутый анализ данной проблемы и всей сложности взаимосвязей и взаимоотношений различных школ экономической мысли, а лишь пытается проследить отдельные тенденции.

предназначенных для осуществления любых затрат»<sup>1</sup>, либо для обозначения раздела такой научной дисциплины, как экономика, где речь идет о «теории финансов».

На основе достижений итальянской школы государственных финансов, использовавшей инструменты предельного анализа и сформировавшей теорию цены для изучения бюджетного процесса и соотношения спроса и предложения на рынке коллективных или общественных благ, развиваются такие направления, как экономическая теория благосостояния, представленная работами В. Парето и А. Пигу, стокгольмская школа — работы К. Викселя, а позднее и теория общественного выбора. Так или иначе, эти направления научной мысли в сочетании с более поздними достижениями в области макроэкономики сформировали методологические основы той модели теории государственных финансов, которая сложилась к середине XX в. и была представлена работами Р.А. Масгрейва (1959), Дж. Стиглица (1986) и др. Сегодня к числу признанных классиков теории общественных (государственных) финансов смело можно отнести не только вышеназванных авторов, но и А. Вагнера, М. Панталеоне, У. Маццолу, П. Леруа-Болья, Э. Линдаля, Ф. фон Визера и некоторых других.<sup>2</sup> Большинство из этих имен хорошо знакомо российскому читателю.

В современных работах данного направления рассматриваются не столько налоги как таковые, сколько влияние того или иного налога или проводимой налоговой политики на различные аспекты экономической активности и экономическое положение хозяйствующих субъектов (индивидов и фирм). Здесь просматривается довольно четкое разделение в исследовании вопросов налоговой политики как макропроцесса, которое имеет место в рамках различных направлений экономической мысли. Наиболее широкую известность (и практическое признание, воплощенное в конкретных инструментах налоговой политики отдельных стран) в различные исторические отрезки имели работы, относящиеся к кейнсианству, «экономике предложения», монетаризму, неокейнсианству.

Использование неоклассической методологии и предельного анализа с его акцентами на исследовании поведения индивида и фирмы сформировало к настоящему времени относительно неза-

<sup>1</sup> См.: *Словарь современной экономической теории* / Под общ. ред. Д.У. Пирса. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 182.

<sup>2</sup> См., например: *Classics in the Theory of Public Finance*. Ed. by R.A. Musgrave and A.T. Peacock. N.Y.: St. Martin's Press, 1967.

зависимое от основного блока общеэкономических теорий научное направление, называемое «теорией финансов». Конец 50-х — начало 60-х гг. XX в. были ознаменованы завершением процесса «отпочкования» от прикладной микроэкономики относительно самостоятельного направления — современной теории финансов. Это направление в экономической литературе представлено несколькими относительно самостоятельными блоками, которые положены в основу широкого спектра прикладных инструментов анализа и управления.

В рамках данного направления под финансами понимается наука, изучающая рынки капитала, а также предложение капитальных активов и ценообразование на них<sup>1</sup>. К числу блоков теории финансов следует отнести такие, как: модель оценки стоимости финансового актива Дж. Вильямса; работы Г. Марковица, заложившие основы современной теории инвестиционного портфеля; модель оценки доходности финансовых активов *SAMP* (У. Шарп, Дж. Линтер, Дж. Моссин); теория арбитражного ценообразования; теория ценообразования опционов (*OPT*); теория предпочтений состояний в условиях неопределенности (Дж. Хиршмофер); теория взаимосвязи цены финансовых активов и информации, циркулирующей на рынке (Ю. Фома); теория структуры капитала и цены источников финансирования (Дж. Вильямс, Д. Дюран, Ф. Модильяни, М. Миллер)<sup>2</sup>. В рамках этих исследований вопросы налогообложения играют существенную, но второстепенную роль. Налоги в этих моделях рассматриваются как один из важных, но внешних факторов, воздействующих в большей или меньшей мере на поведение экономических агентов. Это и влияние налогообложения прибыли (доходов) и капитала на стоимость финансовых активов и их структуру, влияние налогообложения на финансовую политику фирмы и многие другие проблемы. Это направление научной мысли исповедует традиционный для неоклассики микроэкономический подход, и соответственно, вопросы налогообложения здесь исследуются с точки зрения того влияния, которое различные налоговые схемы оказывают на экономических агентов. Вопросы макроэкономики и воздействия различных налоговых режимов на формирование доходов бюджетов находятся за пределами анализа. Эти вопросы рассматриваются, как это было показано выше, с одной

<sup>1</sup> См., например: Finance. Ed. by J. Eatwell, M. Milgate & oth. (The New Palgrave Dictionary). Macmillan, 1987.

<sup>2</sup> См., например: Бригхем Ю., Гапенски Л. Финансовый менеджмент. Полный курс. В 2 т. СПб.: СПб. университет, 1997.

стороны, в рамках теории государственных финансов, сформированной в значительной мере на базе той же неоклассической методологии, но примененной уже к макропроцессам, а с другой — в работах большинства научных школ макроэкономического направления.

Подводя итоги сказанному выше, заметим, что традиционно российский подход к определению круга явлений, составляющих предмет финансовой науки, довольно близок к своему зарубежному аналогу. Так, если в рамках первого речь идет о формировании и использовании фондов денежных средств, то во втором — о рынках капитальных активов во всем их многообразии. При таком подходе предмет отечественной теории финансов оказывается несколько шире того, что рассматривается как таковой западной традицией. При этом если последняя позволяет рассматривать этот предмет с использованием методологически единого подхода — условно назовем его рыночным, то российская предполагает двойственность подхода, поскольку включает два сегмента — как рыночный, так и нерыночный (государственные финансы). Это является следствием того, что государственные финансы являются полноправным блоком в рамках российской традиции и не включаются в состав микроэкономической «теории финансов», поскольку находятся за пределами собственно рынков капитальных активов. При этом некоторые частные вопросы государственных финансов все-таки попадают в поле зрения этой теории, но лишь в той мере, в какой государство участвует в функционировании рынков или пользуется их результатами.

## **Выводы**

1. Существует два подхода к определению соотношения теории государственных финансов и теории финансов. Если в рамках первого направления речь идет о формировании и использовании фондов денежных средств, то во втором — о рынках капитальных активов во всем их многообразии.
2. Первый подход (доминирует в отечественной литературе) рассматривает финансы как науку о формировании и использовании фондов денежных средств. В рамках данного подхода выделяются государственные и муниципальные финансы, финансы отраслей экономики и финансы предприятий, финансы домашних хозяйств (или финансы населения) и международные финансы. В основу такой группировки объектов исследования

положен принцип (или право) собственности на те или иные «фонды денежных средств».

1. Второй подход базируется на неоклассических концепциях и моделях (доминирует в зарубежной экономической литературе) и исследует финансы под углом зрения проблем управления (финансовый менеджмент, финансовые риски, портфельные инвестиции и другие дисциплины). Теория государственных финансов в рамках этого направления не является финансовой дисциплиной.

Второй подход позволяет рассматривать предмет финансов с использованием методологически единого рыночного подхода. В отличие от него первый предполагает двойственность подхода, поскольку включает два сегмента — как рыночный, так и нерыночный (государственные финансы). Это является следствием того, что государственные финансы являются полноправным блоком в рамках российской традиции и не включаются в состав микроэкономической «теории финансов», поскольку находятся за пределами собственно рынков капитальных активов. Однако некоторые частные вопросы государственных финансов попадают в поле зрения этой микроэкономической теории финансов в той мере, в какой государство участвует в функционировании рынков или пользуется их результатами.

## **ТЕРМИНЫ**

Государственные финансы

Финансы

Финансы отраслей экономики

Финансы предприятий

Финансы домашних хозяйств

Муниципальные финансы

Теория общественных финансов

Коллективные потребности

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие подходы к определению места государственных финансов в теории финансов существуют в экономической литературе?



2. В какой период и почему сформировались два подхода к теории государственных финансов?
3. Как определялся предмет финансовой науки в российской экономической традиции в середине — конце XIX в.?
4. Какие основные блоки вопросов включает в себя теория финансов в рамках неоклассической традиции?
5. Что рассматривалось как предмет теории финансов в отечественной экономической литературе советского периода?
6. Каково место понятия коллективных потребностей в теории государственных (общественных) финансов?

# Раздел V

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### ГЛАВА 23. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

---

---

#### 23.1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА. ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная *бюджетная система* и система общественных (государственных и муниципальных) финансов в целом могут рассматриваться в качестве одного из основных экономических механизмов государственного регулирования регионального развития. В государствах с *федеративным устройством*, каковым является и Россия, построение бюджетной системы опирается на принципы бюджетного федерализма.

Под *бюджетным федерализмом* понимают систему отношений между различными уровнями власти (федеральным, региональным и местным) по поводу разграничения их бюджетно-налоговых полномочий и распределения и перераспределения бюджетных доходов и расходов.

Основными принципами бюджетного федерализма являются:

- наличие у каждого уровня власти самостоятельного бюджета, что предполагает: закрепление за каждым уровнем собственных источников доходов; право самостоятельно определять направления их расходования; недопустимость изъятия дополнительных доходов и неиспользованных или дополнительно полученных средств в вышестоящие бюджеты; право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти; право предоставления налоговых и иных льгот только за счет собственных доходов;

- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между федеральными, региональными и местными органами власти;
- соответствие финансовых ресурсов органов власти выполняемым ими функциям, обеспечиваемое средствами вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов;
- регулируемые межбюджетные отношения с использованием формализованных методов предоставления финансовой помощи нижестоящим уровням и регламентированных процедур предотвращения межуровневых конфликтов в сфере налогово-бюджетных отношений.

**Бюджетная система Российской Федерации** является трехуровневой и представляет собой совокупность федерального бюджета (федеральный уровень), бюджетов субъектов Российской Федерации (региональный уровень) и бюджетов муниципальных образований (местный уровень) (рис. 23.1).

С 2005 г. в результате приведения налогово-бюджетного законодательства в соответствие с положениями реформы территориального управления (получившей во второй половине 2003 г. законодательное закрепление в виде принятия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (№ 95-ФЗ от 4 июля 2003 г.)) на местном

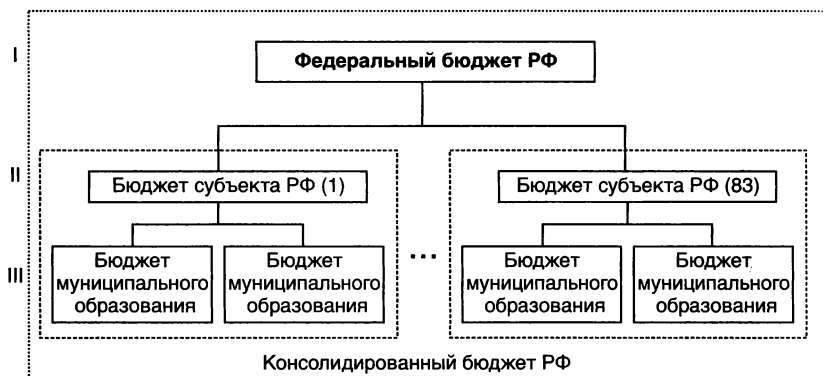


Рис. 23.1. Структура бюджетной системы Российской Федерации: I — федеральный уровень; II — региональный уровень; III — местный уровень

уровне формируется двухуровневая система бюджетов с выделением уровня муниципальных районов и подчиненного им уровня поселений (рис. 23.2).

Одним из важнейших условий реализации принципов бюджетного федерализма является эффективная *организация межбюджетных отношений*, т.е. взаимодействия между бюджетами разных уровней — федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений).

Перераспределение бюджетных ресурсов между бюджетами разных уровней (*бюджетное регулирование*) может осуществляться:

- путем передачи частей налогов, закрепленных налоговым законодательством за бюджетами того или иного уровня, с одного уровня на другой — так называемое *вертикальное бюджетное регулирование*;
- путем выделения финансовой помощи и иных безвозмездных и безвозвратных перечислений (так называемых *межбюджетных трансфертов*) от одного уровня бюджетной системы другому — в форме дотаций, субвенций, субсидий и пр. — так называемое *горизонтальное бюджетное регулирование*;
- в форме предоставления средств на возвратной основе (*бюджетных кредитов*).

Законодательную основу налогово-бюджетной системы России составляют Налоговый и Бюджетный кодексы РФ. При построении бюджетной системы на принципах бюджетного федерализма

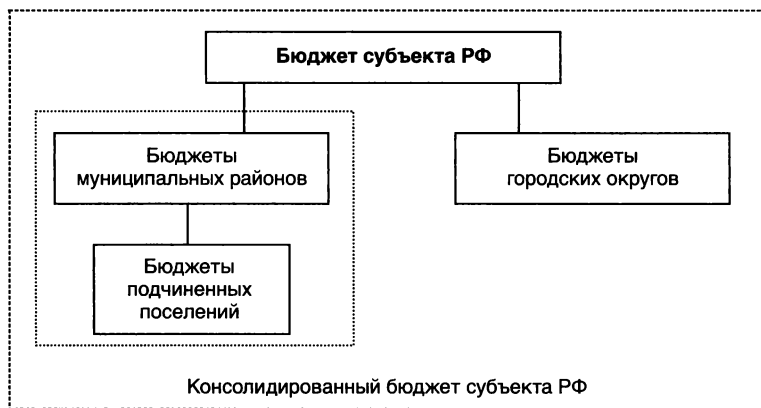


Рис. 23.2. Региональный и местный уровни бюджетной системы РФ

центральное место занимает вопрос о межуровневом разграничении бюджетных доходов и расходных полномочий.

## 23.2. КРИТЕРИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НАЛОГОВЫХ И РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Традиционно проблема **распределения расходных полномочий** в рамках бюджетного федерализма рассматривается с учетом двух принципиально важных элементов. Первый предполагает разграничение трех различных видов обязательств или видов полномочий, которые учитываются при распределении расходов между различными уровнями власти:

- определение объема и качества предоставляемых государственных услуг, уровня власти, на который возлагается ответственность за это определение, выработка стандартов и контроль за их соблюдением;
- финансирование требуемого объема государственных услуг (ответственность за финансирование также может распределяться и фактически распределяется между уровнями государственной власти);
- предоставление конкретных услуг, организация самого процесса оказания услуг как непосредственно за счет институтов, находящихся в государственной собственности (с соответствующим государственным или муниципальным финансированием), так и через частный сектор.

В отношении этих трех типов полномочий или ответственности в мировой практике встречаются самые разнообразные сочетания.

Для Российской Федерации проблема разграничения этих трех составляющих общего понятия расходной ответственности за предоставление государственных (общественных) услуг или расходных полномочий еще в полной мере не решена. Более того, эти три элемента могут быть разнесены по различным ведомствам в зависимости от конкретных видов общественных услуг и зачастую либо практически не связываются друг с другом, либо, напротив, эта связь носит искаженный, критический характер. Так, общие стандарты больничного обслуживания (стационары) определяются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, финансирование стационаров осуществляется за счет бюджетов всех трех уровней (в зависимости от статуса учреждения), непосредственная организация учреждений возлагается на субфедеральный

и местный уровни (за исключением отдельных организаций). В сфере медицинского страхования ситуация иная — и выработка стандартов, и финансирование фактически представляют собой предмет федеральной юрисдикции, а организация услуг — предмет субфедеральной ответственности.

Второй принципиально важный элемент в распределении расходных полномочий — это определение, какой именно уровень власти отвечает (должен отвечать) за обеспечение каждой основной функции исходя из фактически осуществляемых им расходов.

Децентрализация в предоставлении населению услуг позволяет приблизить источник услуг к населению и, значит, наиболее эффективно и разнообразно реагировать на его нужды и потребности, и также максимально увеличивает вероятность возникновения конкуренции в оказании услуг и тем самым ведет к повышению эффективности предоставления и качества самих оказываемых услуг. В то же время против децентрализации в предоставлении государственных услуг работает, например, эффект масштаба (увеличение объема позволяет сократить удельные издержки). Существует и проблема размывания, или «разбрызгивания», эффекта (от осуществленных расходов выигрывают не только жители определенного региона — эффект достигается и в других регионах). Выделяется также группа расходов, эффект от которых вообще не может быть получен на территории исключительно одного или нескольких субъектов Федерации, а только в национальном масштабе.

Традиционно оформились следующие основные *принципы разграничения расходной ответственности* между уровнями бюджетной системы. Эти принципы имеют общее значение, а также применимы в отношении отдельных групп расходов (на здравоохранение, на образование, на правоохранительную деятельность, на национальную экономику и др.).

1. Для расходов, по которым имеет место агрегированный эффект (достигаемый на уровне общества в целом), целесообразно повышение уровня бюджетной системы их осуществления (принцип макроэкономической эффективности). Классическим примером здесь служат расходы на оборону, источником финансирования которых является федеральный бюджет. Среди расходов социальной направленности наиболее близки по своему содержанию к этой категории расходы на выплату пособий по безработице в той мере, в какой они позволяют снять (или хотя бы несколько сгладить) социальную напряженность.

2. Чем значительнее масштабы размывания эффекта, тем на более высоком уровне бюджетной системы следует осуществлять расходы. С теоретической точки зрения нецелесообразно закреплять расходы на финансирование науки и отчасти высшей школы и некоторые расходы на охрану окружающей среды на уровне субъектов Федерации, поскольку эффект от их осуществления возникает на уровне общества в целом.

Тем не менее в ряде случаев могут быть выделены некоторые категории научных исследований и высших учебных заведений, эффект от деятельности которых может иметь преимущественно локальный (в рамках одного или группы субъектов Федерации) характер. Это касается отдельных отраслей научных исследований, ориентированных, например, на регионально локализованные отрасли народного хозяйства, или вузы, формирующие кадры преимущественно в рамках одного или нескольких регионов. В этом случае вполне возможным является закрепление этой категории расходов (по конкретным видам деятельности или учреждениям) за уровнем субъектов Федерации. Однако это не снимает проблемы межрегионального (хотя и относительно локального) перераспределения эффекта, а значит, и целесообразности формирования своего рода «межрегионального» финансирования.

3. Расходы, которые несут на себе наиболее значимую перераспределительную функцию, должны осуществляться за счет максимально высокого уровня бюджетной системы (принцип перераспределения). К этой категории расходов относятся в первую очередь уже упоминавшиеся пособия по безработице, а также различного рода пособия по инвалидности и иные виды пособий.

4. Чем равномернее размещаются расходы по территории страны, тем более высокий уровень бюджетной системы может нести ответственность за их осуществление (принцип равномерности размещения), например расходы на пенсионное обслуживание.

5. Категории расходов, которые несут на себе элемент национальной или региональной специфики, должны финансироваться за счет бюджетов субъектов Федерации, а не федерального бюджета. К этой категории в первую очередь относятся значительная часть расходов на культуру и искусство, а также отдельные категории расходов на образование.

6. Финансирование некоторых категорий расходов должно осуществляться за счет того бюджета (источника), в рамках территории которого осуществляется потребление этого блага. Такой

принцип конкретной зоны использования той или иной услуги или общественного блага в большей степени касается разграничения исходной ответственности между субъектами Федерации и местными бюджетами. Классический случай — расходы на содержание библиотек (районных, городских и т.д.).

Вопросы фактического распределения расходных полномочий в Российской Федерации в настоящее время рассмотрены в п. 23.4.

Формирование доходной базы бюджетной системы в целом и каждого из ее уровней является результатом разграничения налоговых полномочий. В практике бюджетного федерализма сложились определенные критерии, позволяющие установить, какие именно налоги следует (или предпочтительнее) использовать в качестве федеральных налогов, а какие — на более низком уровне бюджетной иерархии.

Построение налоговой системы любого государства основывается на распределении налоговых полномочий между составляющими этого государства: центральным правительством и местными органами власти — в унитарных государствах; Федерацией, ее субъектами (регионами) и местным уровнем — в федеративных государствах.

Под налоговыми полномочиями обычно понимают законодательно оформленные права того или иного уровня бюджетной системы вводить налоги, получать налоговые доходы и администрировать налоги. В соответствии с этими тремя позициями выделяются и три аспекта или три составляющих налоговых полномочий. Во-первых, это законодательные полномочия, т.е. право вводить те или иные налоги, устанавливать налоговые ставки, уточнять налоговую базу и корректировать иные элементы законов о налогах. Во-вторых, это доходные полномочия, т.е. право формировать доходы бюджета за счет тех или иных налогов. Причем не обязательно в бюджет какого-то уровня будут поступать только те налоги, в отношении которых этот уровень власти имеет установленные законодательные полномочия. И в-третьих, это административные полномочия — полномочия администрировать и собирать налоги.

В рамках налоговой системы Российской Федерации административная компонента налоговых полномочий в полном объеме сконцентрирована на федеральном уровне. Именно Федеральная налоговая служба (ранее Министерство по налогам и сборам) и ее структурные территориальные подразделения осуществляют в ос-



новном все административные действия по сбору налогов — федеральных, субъектов Федерации и местных. Значительную часть налоговых платежей администрирует Федеральная таможенная служба, которая также является институтом федеральной составляющей государственной власти. Поэтому ниже, говоря о налоговых полномочиях, мы будем иметь в виду только два первых аспекта налоговых полномочий — законодательный и доходный.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) установление общих принципов налогообложения и сборов отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако распределение налоговых полномочий в Основном законе не изложено и регулируется Налоговым кодексом РФ (первой частью).

Конкретные вопросы разграничения налоговых полномочий в российской модели бюджетного федерализма рассмотрены ниже.

В экономической литературе, в основном в работах, посвященных вопросам экономики общественного сектора, сформировались следующие принципы, или критерии, размещения налоговых полномочий.

При разграничении налоговых полномочий необходимо учитывать степень мобильности облагаемой базы по тому или иному налогу (*первый критерий*). Принято считать, что чем менее мобильна налоговая база, тем на более низком уровне (государственной власти) она может облагаться, так как относительное повышение уровня налогообложения такой базы не может повлечь за собой ее миграцию за пределы данной субнациональной юрисдикции. Этим обстоятельством предопределяется предпочтительность закрепления такого налогового источника, как имущество (или недвижимость) или земля (если таковая рассматривается как самостоятельный объект налогообложения), за субнациональным уровнем — бюджетами субъектов Федерации и далее за местными бюджетами. Эти объекты обложения считаются наименее мобильными. Даже при высоком уровне налогообложения в рамках одного субъекта Федерации они не смогут мигрировать на территорию другого. Чем более мобильна налоговая база (например, доходы от капитала), тем на более высоком уровне ее необходимо облагать налогами. Возможность (и то относительная) бороться с миграцией такой налоговой базы, как капитал, существует почти исключительно на национальном уровне.

Традиционно считается, что достаточно высокой степенью активности и мобильности обладают труд и капитал (в первую очередь в денежной форме), а самой низкой — имущество в виде не-

мобильности и природные ресурсы, которые практически вообще не мобильны. С учетом этого более целесообразно закрепление таких объектов налогообложения, как доходы юридических и физических лиц, за общенациональным уровнем (федеральным), а имущество и природные ресурсы, — за субнациональным.

Однако на практике степень мобильности и труда, и капитала может существенно варьироваться по разным категориям — полвозрастным, профессиональным и национальным группам населения, отраслевой принадлежности капитала и его форме. Например, очевидно, что капитал, пребывающий в форме основных средств производственного характера, существенно менее мобилен, чем собственно финансовый капитал в высоколиквидной форме. Обычно труд принято рассматривать как налоговую базу с довольно высокой степенью мобильности. Но в России это не совсем так — отсутствие общедоступного и эффективного рынка жилья существенно снижает мобильность труда (как налоговой базы).

Существенную роль при решении вопроса о распределении налоговых полномочий играет степень равномерности распределения налоговой базы по территории государства или межрегиональной дифференциации налоговой базы (*второй критерий*).

С точки зрения равномерности распределения налоговой базы чем неравномернее распределен налоговый источник или налоговая база по территории страны, тем на более высоком уровне государственной власти должно осуществляться его налогообложение. Это требование в значительной мере связано с необходимостью выравнивания финансовой базы разных субнациональных образований (регионов) в рамках федеративного государства. Налогобложение неравномерно распределенных по территории объектов на общенациональном уровне не приводит к усилению дифференциации субнациональных бюджетов по уровню бюджетных доходов в расчете на душу населения. Напротив, те виды налоговых баз, которые размещаются относительно равномерно по территории страны, могут облагаться на региональном уровне (например, розничная торговля).

Однако реализация данного принципа очень часто сталкивается с существенными препятствиями. Так, наибольшей неравномерностью размещения характеризуется размещение по территории природных ресурсов, поскольку оно вообще не поддается экономическому регулированию, являясь исключительно географическим или геологическим фактором, а значит, экзоген-

ным для экономики в целом. Кроме того, неравномерность размещения природных ресурсов возрастает по мере возрастания редкости того или иного ресурса.

Казалось бы, целесообразно подвергать налогообложению природные ресурсы на общенациональном уровне, за исключением наиболее равномерно размещенных объектов (например, так называемые общераспространенные полезные ископаемые). Применение этого критерия в известной степени может противоречить первому критерию, который требует облагать недвижимую налоговую базу (каковой являются природные ресурсы) на региональном уровне.

Кроме того, в федеративных государствах зачастую достаточно остро стоит вопрос о собственности Федерации и ее субъектов на те или иные объекты природных ресурсов и, соответственно, о праве на их налогообложение и получение доходов от этой категории объектов. Таким образом, в решение этого вопроса может вмешиваться еще и политический фактор.

Существенную роль в процессе распределения налоговых полномочий играет фактор экономической эффективности, в соответствии с которым отдельные виды активов или облагаемой базы более целесообразно облагать на общенациональном или региональном уровне (*третий критерий*). При определенных условиях здесь могут возникнуть такие явления, как повышение эффективности вследствие масштаба мероприятий или, напротив, экономии на приближении уровня обложения к объекту обложения (эффект масштаба). При прочих равных условиях чем масштабнее налоговая база, тем на более высоком уровне государственной власти она должна облагаться. В этом случае существенно понижаются прямые и косвенные удельные административные издержки налогообложения. Чем «мельче» и чем более раздроблена налоговая база, тем на более низком административно-государственном уровне она должна облагаться. Это связано с тем, что развертывание общенационального учета объектов налогообложения, количество которых единично или же существует множество различных типов и видов объектов, существенно повышает прямые административные издержки обложения. Эти издержки в ряде случаев могут превысить полученные по данной статье суммы налоговых платежей.

Считается, что наиболее трудоемкой для учета является такая налоговая база, как имущество населения и размеры и качество земельных угодий. Из этого следует целесообразность ее обложе

ния на региональном или даже на местном уровне. Учет же такого вида налоговой базы, как доходы юридических лиц, может быть налажен в общенациональном масштабе: здесь нет столь значительной местной или региональной специфики. Соответственно, и облагать эти объекты можно на общенациональном уровне.

Необходимость макроэкономического регулирования также вносит свой вклад в решение вопроса о разграничении налоговых полномочий (*четвертый критерий*). Для целей регулирования необходимо закрепление за федеральным (общенациональным) уровнем основных налогов, через которые таковое может осуществляться. Это касается в первую очередь всех категорий подоходных налогов: на прибыль, подоходных налогов с физических лиц или личных подоходных, а также налогов и сборов, исчисляемых в зависимости от размера заработной платы и имеющих целевой социально-пенсионный характер (в России — единого социального налога).

С учетом этого циклически устойчивые налоги (налоги с циклически устойчивой базой) более целесообразно использовать на субнациональном уровне (налоги на имущество, налоги на природные ресурсы, в меньшей степени — разнообразные косвенные налоги, в частности с продаж). Циклически неустойчивые объекты, которые к тому же могут выступать в качестве базы для построения уже отчасти забытых экономистами «встроенных стабилизаторов», целесообразно облагать на общенациональном уровне. Тем самым на общенациональном уровне теоретически остается возможность воздействия на экономический цикл.

Распределение налоговых полномочий не может также не учитывать необходимость корректировки через налоговую систему объективно возникающих финансовых дисбалансов в бюджетной системе (*пятый критерий*).

Финансовый дисбаланс является следствием объективного несовпадения функций, в соответствии с которыми формируются, с одной стороны, потребности в расходах в части предоставления государственных услуг, а с другой — доходы бюджетной системы. Если потребность в расходах на стандартный объем государственных услуг в значительной мере является функцией такой «переменной», как население (численность, плотность населения, характер расселения, доля населения, проживающего в городах, взаимная удаленность населенных пунктов, половозрастной состав населения и т.д.), то объем доходов соответствующих бюджетов имеет существенно более сложную зависимость. При прочих равных

условиях чем большую долю в доходах бюджетной системы составляют поступления налогов с населения (в первую очередь налогов на товары и услуги, а также налога на доходы физических лиц и его аналогов), а также взимаемых в зависимости от заработной платы или иных форм денежных доходов населения, тем меньше будет размер указанного дисбаланса. В этом случае относительно меньшими окажутся расходы федерального бюджета на финансовую помощь регионам. Однако такое распределение налоговых полномочий в известной степени противоречит некоторым из описанных выше критериев, например критерию макроэкономического регулирования.

Самостоятельную проблему представляет соблюдение границ юрисдикции (*шестой критерий*). При решении вопроса о закреплении того или иного налогового источника за национальным или субнациональным уровнем необходимо учитывать факт возможного переноса налогового бремени за пределы соответствующей юрисдикции. Необходимо иметь в виду, что каждый уровень государственной власти обладает правом (в отношении субнациональных образований здесь могут быть определенные модификации) вводить налоги только в пределах собственной юрисдикции. То есть субъекты Федерации могут вводить налоги только в отношении физических и юридических лиц, имеющих имущество, проживающих, осуществляющих хозяйственную деятельность и т.д. на территории этих регионов. Налоги, введенные одним субъектом Федерации, не должны переноситься на экономических агентов, осуществляющих деятельность на территории другого субъекта Федерации. В то же самое время национальное правительство обладает правом вводить налоги на территории собственной юрисдикции, т.е. всего государства как единого целого, и вопрос о переносе налогового бремени на другие территории здесь не ставится.

Так, если допустить введение НДС (или иной формы налога с оборота) на уровне субнациональных образований, это приведет к частичному переносу налогового бремени за пределы этого образования. Такой НДС реально будут платить не только жители этого региона, но и связанных с ним «по технологической цепочке». Аналогичные проблемы возникают при использовании налога на наследство и дарения в качестве регионального налога. Если он используется как налог субъекта Федерации, то его плательщиком может оказаться житель другого региона, т.е. произойдет перенос налогового бремени за пределы юрисдикции субъекта Федерации.

Закрепление налоговых полномочий должно учитывать возможность формирования налоговых барьеров при использовании тех или иных налогов как субфедеральных или местных. С точки зрения необходимости обеспечения единства экономического пространства на всей национальной территории распределение налоговых полномочий не должно приводить к возникновению налоговых барьеров на пути движения товаров, труда, перелива капитала и финансовых ресурсов между различными субнациональными образованиями в пределах национального государства (*седьмой критерий*). В соответствии с данным критерием субъекты Федерации (регионы) не должны наделяться правом введения импортных и вывозных пошлин и аналогичных им дополнительных налогов. Считается недопустимым, если один субъект Федерации вводит налог на ввоз продукции в регион (вывоз продукции за пределы региона), поскольку это нарушает единство экономического пространства страны.

При всей внутренней противоречивости описанных выше критериев мировой опыт выработал довольно логичный порядок распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы. В табл. 23.1 схематично показано, за каким именно уровнем бюджетной системы закреплен тот или иной налог в некоторых странах с федеративным характером государственного устройства. Заметим, что большинство из этих стран практически не используют в своих бюджетных системах механизм разделения налоговых доходов (об этом чуть ниже), исключение составляют Германия и Бразилия, где доля методов распределения налоговых доходов весьма значительна.

Как видно из табл. 23.1, подоходные налоги (индивидуальный и корпорационный) могут использоваться как на федеральном, так и на региональном и даже на местном уровне. НДС используется в основном на федеральном уровне, и лишь Бразилия использует этот налог на уровне штатов.

Российская налоговая система с точки зрения распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы вполне вписывается в эту сложившуюся модель.

В мировой практике широко применяются три основные модели взаимодействия центра и субъектов Федерации в области реализации налоговых полномочий, о чем уже упоминалось выше:

- распределение налоговых источников и их отдельное использование (разделение налоговых баз);

## Распределение налоговых полномочий по уровням бюджетных систем

Налог	Федеральный	Субфедеральный	Местный
НДС	Канада, Германия	Бразилия	
Налог на прибыль корпораций	США, Канада, Германия, Бразилия	США, Канада	США
Индивидуальный подоходный налог	США, Канада, Германия, Бразилия	США, Канада	США
Акцизы	США, Канада, Германия	Канада, США, Германия	
Налоги на имущество		Канада, Германия	США, Канада, Бразилия
Налоги на природные ресурсы	США, Бразилия	Канада, США	
Налог с продаж		США, Канада	США
Налоги и сборы на социальное страхование	США, Канада, Германия, Бразилия	Канада	
Налоги с наследств и дарений	США, Германия	США, Бразилия	
Таможенные пошлины	США, Канада, Германия, Бразилия		

- последующее разделение (расщепление) части полученных федеральным бюджетом от раздельного использования этих источников доходов (разделение доходов);
- совместное использование одной и той же налоговой базы (совместное или параллельное использование налоговых баз).

Описанные выше критерии разграничения налоговых полномочий имеют непосредственное отношение к решению вопроса о распределении налоговых баз, а также в случаях совместного (параллельного) использования налоговых баз. В том случае, если налоговая система страны строится на принципах второй модели, предполагающей распределение налоговых доходов, вопрос о критериях в значительной мере утрачивает свою остроту.

В различных странах используются различные модели взаимодействия или их комбинации. Так, в германской модели бюджетного федерализма доминирует разделение получаемых налоговых доходов между бюджетом федерации и бюджетами земель, роль закрепления налоговых баз за уровнем бюджета относительно незначительна (если оценивать ее по доле в формировании доходов). В Канаде и США разделение налоговых доходов в рамках налоговых систем практически не применяется. Эти страны строят налоговые системы федерации и субнациональных образований (про

иниций и штатов соответственно) независимо и используют модели распределения налоговых источников и совместного (параллельного) использования налоговых баз. В табл. 23.2 приведены некоторые применяемые модели распределения налоговых полномочий по основным категориям налоговых платежей в различных странах.

Сегодня в российской налоговой системе права субъектов Федерации и органов местного самоуправления, по существу, сводятся к корректировке налоговой ставки в пределах, установленных федеральным законодательством. В результате большая часть основных российских налогов по-прежнему распределяется между двумя или тремя уровнями бюджетной системы в той или иной пропорции. Так, между тремя уровнями бюджетов распределяются налог на прибыль, акцизы, налог на добычу полезных ископаемых, платежи за пользование природными ресурсами. Между двумя уровнями распределяются налог на доходы физических лиц, земельный налог (до 2004 г. распределялся между тремя уровнями бюджетов), два налога на малый бизнес. Не распределяются, по существу, только два налога — НДС и таможенные пошлины, полностью зачисляемые в доход федерального бюджета.

### **23.3. ОСОБЕННОСТИ МЕЖУРОВНЕВОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ И ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Доходы бюджетов всех уровней складываются из налоговых и неналоговых поступлений, а также — для региональных и местных бюджетов — из перечислений из бюджетов вышестоящих уровней.

В настоящее время *перечень федеральных, региональных и местных налогов* является «закрытым» (табл. 23.2), т.е. региональные и местные органы власти не имеют права устанавливать налоги или сборы, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления имеют право лишь взимать не все предусмотренные федеральным законодательством налоги соответствующих уровней.

Региональные и местные власти имеют право самостоятельно определять ставки региональных и местных налогов, соответственно в установленных федеральным законодательством пределах. Из федеральных налогов региональные власти могут определять лишь ставку налога на прибыль в части, поступающей в их бюджеты.



**Уровни налоговой системы Российской Федерации  
(по Налоговому кодексу РФ, на 1 января 2008 г.)**

<i>Федеральные налоги</i>	<i>Региональные налоги</i>	<i>Местные налоги</i>
Налог на добавленную стоимость Акцизы Налог на доходы физических лиц Единый социальный налог Налог на прибыль организаций Налог на добычу полезных ископаемых Налог на наследование или дарение Водный налог Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов Государственная пошлина	Налог на имущество организаций Налог на игорный бизнес Транспортный налог	Земельный налог Налог на имущество физических лиц

Важно обратить внимание на то, что *уровни налоговой системы не совпадают с уровнями бюджетной системы*. Разделение налогов на федеральные, региональные и местные отражает не принадлежность налога к определенному бюджету, а прежде всего разграничение законодательных полномочий в налоговой сфере. Фактически подавляющее большинство налогов (сейчас это только *федеральные* налоги) распределяется в определенных пропорциях между бюджетами всех уровней (табл. 23.3).

Таблица 23.3

**Разделение федеральных налогов между уровнями бюджетной системы  
Российской Федерации (%)**

<i>Налоги</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Региональные бюджеты</i>	<i>Местные бюджеты</i>
Налог на добавленную стоимость	100	0	0
Налог на прибыль организаций	По ставке 6,5%	По ставке в пределах 13,5–17,5%	
Налог на доходы физических лиц	0	70	30
Налог на наследование или дарение	0	100	
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья, спиртосодержащую продукцию	50	50	
Акцизы на спирт этиловый (кроме пищевого), табачную продукцию, легковые автомобили и мотоциклы	100	0	

<i>Налоги</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Региональные бюджеты</i>	<i>Местные бюджеты</i>
Акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла	40	60	
Акцизы на алкогольную продукцию, пиво	0	100	
Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ	100	0	
Налог на добычу газа горючего природного	100	0	
Налог на добычу нефти и газового конденсата	95	5	
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	0	100	
Налог на добычу прочих полезных ископаемых	40	60	
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние объекты)	70	30	
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним объектам)	100	0	
Сбор за пользование объектами животного мира	0	100	
Нодный налог	100	0	
Государственная пошлина	Кроме случаев зачисления в региональные и местные бюджеты		
Единый сельскохозяйственный налог *	0	30	60
Единый налог, взимаемый с применением упрощенной системы налогообложения *	0	90	
Единый налог на вмененный доход (ЕНВД) *	0	90	

\* 10% поступлений по данному налогу перечисляется в федеральные и территориальные внебюджетные фонды.

**Налоговые доходы федерального бюджета** полностью формируются за счет закрепленных за федеральным бюджетом долей отчислений от федеральных налогов и сборов (т.е. за исключением отчислений от федеральных налогов, передаваемых в порядке вер-

тикального бюджетного регулирования региональным и местным бюджетам).

**Налоговые доходы региональных бюджетов** формируются за счет закрепленных за ними Бюджетным кодексом РФ долей отчислений от ряда федеральных налогов, а также региональных налогов и сборов.

**Налоговые доходы местных бюджетов** могут формироваться за счет закрепленных за ними на постоянной основе отчислений от некоторых федеральных и региональных налогов, поступлений местных налогов, а также отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, по дополнительным нормативам, устанавливаемым органами власти соответствующего субъекта РФ в порядке бюджетного регулирования муниципальных образований. К последней категории согласно действующему Бюджетному кодексу РФ относятся отчисления по дополнительным нормативам от подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ налога на доходы физических лиц — в качестве полной или частичной замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, если доходы федерального бюджета в части налоговых поступлений формируются только за счет федеральных налогов, то в бюджеты субъектов РФ поступают как региональные налоги, так и отчисления от отдельных федеральных налогов. А в местные бюджеты помимо местных налогов поступают соответствующие части отдельных федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

В последние годы в России наблюдается усиление централизации бюджетных доходов и как следствие — тенденция сокращения ресурсной базы территориальных бюджетов, о чем, в частности, свидетельствует общее падение доли территориальных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ (рис. 23.3).

Централизации налоговых доходов на федеральном уровне способствовали: перенос на федеральный уровень наиболее собираемых, но «неравномерно размещенных» источников доходов территориальных бюджетов (таких, как НДС, платежи за пользование недрами, акцизы на табачную продукцию); отмена прямых поступлений в местные бюджеты по налогу на прибыль; сокращение числа региональных и местных налогов и др. В результате за период 1998—2006 гг. доля суммы территориальных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ снизилась с 54,6 до 25,4%. В 2006 г. доля региональных налогов в структуре совокупных

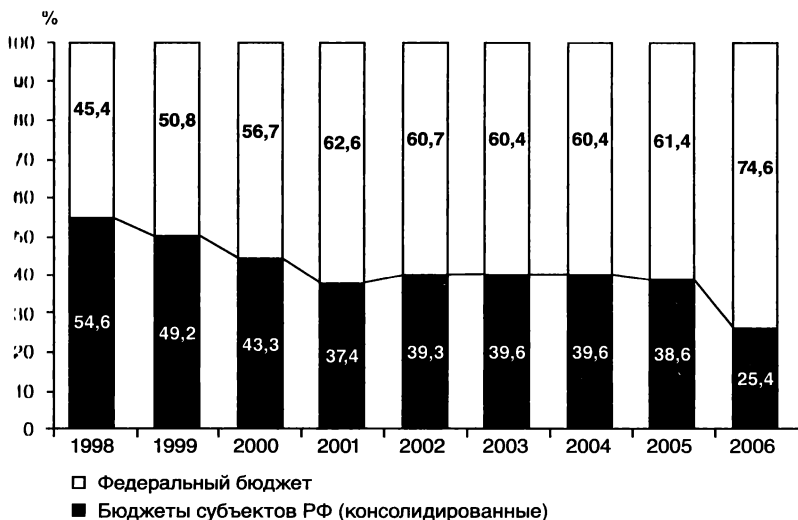


Рис. 23.3. Распределение налоговых доходов консолидированного бюджета РФ между федеральным и региональным уровнями

доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составила 6,8%, а местных — 1,3%.

Территориальные власти в настоящее время обладают достаточно ограниченными налоговыми полномочиями. Основной объем налоговых доходов территориальных бюджетов дают налоги, которые расщепляются между бюджетами разных уровней в соответствии с нормами расщепления, устанавливаемыми органами власти более высокого уровня. До 90% налоговых доходов территориальных бюджетов формируются за счет отчислений от федеральных налогов (главным образом, налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций).

Существенные налоговые полномочия (права на установление налоговой ставки, налоговой базы и налоговых льгот) субфедеральные власти имеют только в отношении второстепенных и в целом незначительных налоговых источников, которые обеспечивают не более 10–15% поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Причем и в отношении этих налогов действуют достаточно жесткие федеральные ограничения — например, по уровню максимальных ставок.

Результаты централизации бюджетных доходов особенно ярко проявляются на уровне муниципальных образований. До 2005 г. основная доля доходов бюджетов муниципальных образований

приходилось на совокупность их налоговых и неналоговых доходов. Более половины совокупных доходов местных бюджетов (52,5% – в 2004 г.) составляли налоговые доходы. Однако с 2005 г. ввиду вступления в действие поправок, приводящих налогово-бюджетное законодательство в соответствие с новым законодательством о местном самоуправлении и межуровневом разграничении полномочий органов власти, в структуре совокупных и налоговых доходов местных бюджетов произошли существенные изменения.

В 2001–2004 гг. основную часть (72–80%) налоговых поступлений в местные бюджеты обеспечивали: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций (федеральные) и налог на имущество предприятий (региональный). Начиная с 2005 г. в связи с сокращением передачи с уровня субъекта РФ части налога на имущество организаций на местный уровень совокупная доля перечисленных налогов в налоговых доходах местных бюджетов несколько сократилась (в сравнении с 2002–2004 гг.), составив в 2006 г. 73,6%. Вместе с тем существенно возросла доля налога на доходы физических лиц — до 61,3% налоговых доходов (рис. 23.4). То есть на протяжении последних лет происходило усиление зависимости доходной части бюджетов муниципальных образований от узкого круга доходных источников.

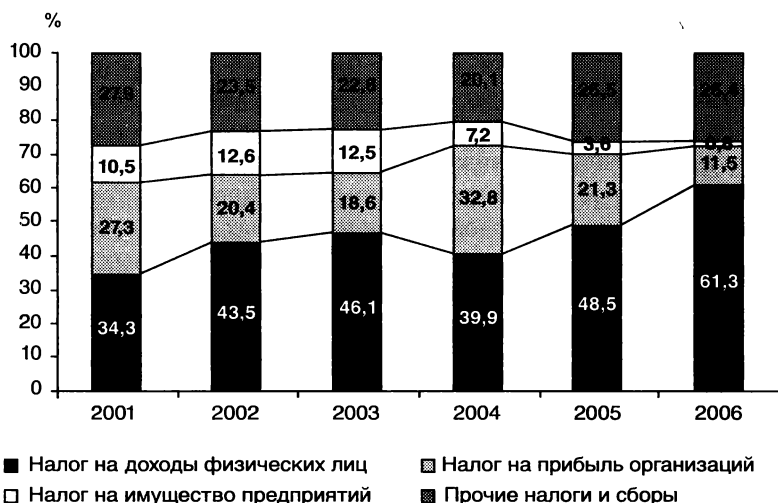


Рис. 23.4. Структура налоговых доходов бюджетов муниципальных образований РФ, 2001–2006 гг.

Единственная категория налоговых доходов местных бюджетов, в отношении которой органы местного самоуправления обладают всей полнотой полномочий по их установлению и взиманию, — это *местные налоги и сборы*. В бюджетах муниципальных образований России удельный вес поступлений от них в совокупных бюджетных доходах крайне низок: по сумме бюджетов муниципальных образований в 2006 г. он составил 3,1%, но во многих муниципалитетах этот показатель не превышает и 1%.

Основная доля в структуре местных налогов приходится на *земельный налог*. Однако его вклад в совокупный объем доходов местных бюджетов в настоящее время невысок — в 2006 г. в среднем по России он составил 2,7%. Уровень собираемости по данному виду налога во многом зависит от индивидуальных условий конкретной территории (количества и качества земель, ведения земельного кадастра, уровня оценки земель и т.п.).

Помимо местных налогов и сборов, за бюджетами муниципальных образований на федеральном уровне закреплены на относительно постоянной основе отчисления от поступлений по налогу на доходы физических лиц, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единому сельскохозяйственному налогу и государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов). Объемы поступлений в местный бюджет перечисленных налоговых доходов, хотя и находятся вне сферы непосредственного влияния администрации муниципального образования, по своей сути призваны обеспечить единые по стране базовые условия налоговых доходов местных бюджетов. Без учета поступлений по налогу на доходы физических лиц объем поступлений по перечисленным налогам в суммарных доходах местных бюджетов РФ в 2006 г. составил 3,6%.

Остальные налоговые доходы местных бюджетов зависят от решений органов власти соответствующего субъекта РФ. Без учета поступлений по налогу на доходы физических лиц объем поступлений по *федеральным и региональным налогам*, в отношении которых законом соответствующего субъекта РФ могут быть установлены долговременные единые нормативы отчислений в местные бюджеты (налог на прибыль, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, акцизы, налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес), в суммарных доходах местных бюджетов РФ в 2006 г. составил 4,6%.

*Налог на доходы физических лиц* для муниципальных образований фактически выполняет «тройную функцию» (федеральная «база», региональная «надстройка» и региональное текущее регулирование налоговых доходов местных бюджетов), в связи с чем является особенно значимым для их бюджетов. И то, что его доля в совокупных налоговых доходах с каждым годом существенно возрастает, также демонстрирует усиление зависимости муниципалитетов от федеральных и региональных органов власти.

С 2000 г. в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований — на фоне падения доли налоговых доходов — быстро растет *доля безвозмездных поступлений* (в основном в форме дотаций, субвенций и субсидий из бюджетов вышестоящих уровней). За 1999–2006 гг. она выросла более чем вдвое — с 26,7% в 1999 г. до 58% в 2006 г. (доля налоговых доходов за этот же период снизилась с 69,7 до 30,7%) (рис. 23.5).

Таким образом, органы местного самоуправления в настоящее время лишены возможности самостоятельно управлять формированием основного объема поступающих в их бюджеты доходов и находятся в жесткой зависимости от бюджетно-налоговой политики федерального центра и «своих» субъектов РФ. В монопрофильных городах к этому добавляется проблема жесткой зависимости уровня бюджетной обеспеченности от финансового благо-

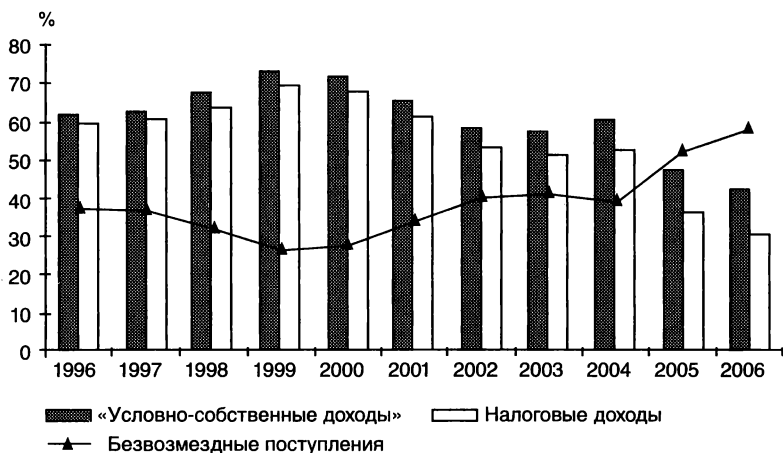


Рис. 23.5. Роль «условно-собственных»<sup>\*</sup> доходов и безвозмездных перечислений в формировании бюджетных доходов муниципальных образований РФ

\* Под «условно-собственными» доходами в данном случае понимается сумма налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты.

получия предприятий основной отрасли. Большинство местных бюджетов, по существу, превратились в структурные звенья соответствующего консолидированного бюджета субъекта РФ и реальной самостоятельностью не обладают.

#### 23.4. ОСНОВЫ МЕЖУРОВНЕВОГО РАЗГРАНИЧЕНИЯ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Основой разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы служит законодательное разграничение предметов ведения между соответствующими уровнями власти.

При разграничении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы согласно мировой практике принято руководствоваться следующим: каждый уровень бюджетной системы отвечает за вопросы соответствующего значения. При этом учитывается *принцип субсидиарности*, который означает, что «проблемы должны решаться там, где они возникают» и могут быть решены наиболее эффективно, а “вверх” передаются только те полномочия, которые не могут выполняться (или выполняются неэффективно) “внизу”<sup>1</sup>.

В России до недавнего времени законодательство не обеспечивало достаточной четкости в сфере разграничения полномочий. Конституция РФ (ст. 71, 72) укрупненно очерчивает лишь федеральные предметы ведения и сферы совместного ведения федерального уровня и субъектов РФ, полностью оставляя за скобками предметы исключительного ведения субъектов РФ и местного самоуправления. В Бюджетном кодексе РФ значительная часть бюджетных расходов была отнесена к «расходам совместного ведения».

Формально за регионами и муниципалитетами закреплялись расходы на региональные и местные органы власти, на находящиеся в их собственности (ведении) учреждения и организации, на выплату субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту, на содержание дорог регионального значения и т.п. Однако на практике территориям также приходилось разделять с федеральным центром ответственность за финансирование весьма аморфных *совместных* расходов по таким крупным статьям, как образование, здравоохранение, социальная политика, субсидии экономике.

---

<sup>1</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ–ВШЭ, 2000. С. 405.



В наиболее важных областях совместной расходной компетенции, таких как здравоохранение и образование, законодательное разграничение расходных полномочий было сведено к установлению принципа, в соответствии с которым каждый бюджет несет ответственность за финансирование тех учреждений и организаций, которые находятся в его собственности или ведении.

Такая система межуровневого разграничения расходных полномочий в РФ во многом складывалась стихийно, без учета зависимости качества бюджетных услуг от уровня бюджета, из которого финансируются расходы на их предоставление населению. Нечеткости и нерациональность разделения расходных полномочий между уровнями власти, а также наличие большого числа так называемых предметов совместного ведения приводят к постоянным межуровневым конфликтам относительно того, из бюджета какого уровня должно финансироваться выполнение тех или иных функций.

Кроме того, важно проводить четкое межуровневое *разграничение* расходных полномочий *по видам компетенции*:

- осуществление *нормативного регулирования* стандартов обеспеченности населения бюджетными услугами;
- предоставление *финансового обеспечения*;
- непосредственное финансирование (организация, *производство*) бюджетных услуг.

В настоящее время *разграничение расходных обязательств в РФ* выполняется в соответствии с одной из следующих трех базовых схем (табл. 23.4):

1) *собственные полномочия* — федеральный уровень вообще не вмешивается в установление обязательств субъектов РФ и муниципалитетов, и они это выполняют самостоятельно;

2) *рамочное федеральное регулирование* — федеральный уровень выполняет «рамочное» регулирование обязательств субъектов РФ и муниципалитетов, т. е. определяет существование того или иного обязательства, которое необходимо выполнять;

3а) *делегирование полномочий Федерацией* — делегирование обязательств с федерального уровня на региональный или местный с обязательной передачей субвенций из федерального бюджета в бюджет соответствующего субъекта РФ или муниципального образования;

3б) *делегирование полномочий субъектами РФ* — делегирование обязательств с регионального уровня на местный с обязательной передачей субвенций из бюджета субъекта РФ в бюджет соответствующего муниципального образования.

**Принципиальная схема разграничения расходных полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления**

	Полномочия по			
	нормативно-правовому регулированию обязательств		финансово-му обеспечению	исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	Введение	Установление		
<b>1. Собственные полномочия</b>				
Федерации	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъектов РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органов местного самоуправления	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
<b>2. Рамочное федеральное регулирование</b>				
Полномочий субъектов РФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий органов местного самоуправления	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
<b>3а. Делегирование полномочий Федерацией</b>				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам местного самоуправления	РФ	РФ	РФ	МСУ
<b>3б. Делегирование полномочий субъектами РФ</b>				
Органам местного самоуправления	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ

*Сокращения:* РФ — Российская Федерация; СФ — субъекты РФ; МСУ — органы местного самоуправления.

*Источник:* Министерство финансов РФ.

Ныне действующий Бюджетный кодекс РФ, реализуя принципы и требования, сформулированные в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержит более детальное регулирование межбюджетных отношений в субъектах РФ, в том числе ряд норм и требований прямого действия. В то же время для регионов сохраняется достаточно широкая сфера регулирования, включая определение порядка (методик) соответствующих расчетов, в значительной степени влияющих на качество внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Прямое федеральное регулирование характерно прежде всего для разграничения расходных обязательств, непосредственно вытекающих из единых принципов разграничения компетенции органов публичной власти разных уровней.

Органы государственной власти субъектов РФ (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) не имеют права устанавливать вопросы местного значения или предопределять объем вытекающих из них расходных обязательств. В частности, не допускается установление субъектами РФ каких-либо обязательных для муниципальных образований нормативов финансирования расходов местных бюджетов (в том числе на предоставление натуральных льгот отдельным категориям граждан или на выплату заработной платы муниципальным служащим и работникам муниципальных учреждений<sup>1</sup>). Эти положения призваны гарантировать самостоятельность органов местного самоуправления в реализации своих полномочий и формировании расходов, а также предотвратить возникновение «необеспеченных мандатов», т.е. таких расходных полномочий, которые определены законодательными актами вышестоящего уровня власти, но не обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами для реализации.

Общая схема межуровневого разграничения (между федеральным, региональным и местным уровнями власти) расходных полномочий в части предоставления общественных (бюджетных) услуг населению с разделением по видам компетенции (нормативно-правовое регулирование, финансовое обеспечение, организация предоставления) представлена в табл. 23.5.

Таблица 23.5

**Общая схема разграничения расходных полномочий по предоставлению населению бюджетных услуг между уровнями бюджетной системы РФ с 2005 г.**

Функция	Нормативно-правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Организация предоставления
1. Образование:			
дошкольное	М	М + Н	М
общее (школьное) (поддержание системы)	Ф + Р + М	Р + М	М
общее (программы развития)	Ф	Ф + Р	Р + М
школы-интернаты	Ф + Р	Р	Р
начальное и среднее профессиональное	Ф + Р	Ф + Р + Н	Р
начальное и среднее профессиональное образование для инвалидов	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р

<sup>1</sup> Для дотационных муниципальных образований законом субъекта РФ могут быть установлены предельные (максимальные) нормативы заработной платы муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий и учреждений.

Функция	Нормативно-правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Организация предоставления
переподготовка и повышение квалификации высшее	Ф + Р Ф + Р	Ф + Р Ф + Р + Н	Ф + Р Ф + Р
2. Культура, искусство, рекреация:			
объекты (программы) федерального значения	Ф	Ф + Н	Ф
объекты (программы) регионального значения	Р	Р + Н	Р
объекты (программы) местного значения	М	М + Н	М
3. здравоохранение:			
высокоспециализированное (бюджетное)	Ф	Ф	Ф
среднеспециализированное (бюджетное)	Ф + Р	Р	Р
общее (платежи в систему ОМС)	Ф	Р + М	Р + М
программы развития	Ф	Ф + Р	Р + М
4. Спорт:			
высших достижений и национального резерва	Ф	Ф + Р	Ф + Р
массово-оздоровительный	М	М	М
5. Социальная политика:			
учреждения социального обеспечения (дома-интернаты, детские дома-интернаты, центры социального обслуживания и реабилитации)	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р + М
молодежная политика	Р	Р	Р
социальные выплаты в соответствии с федеральным законодательством	Ф	Ф	Р + М
6. Пенсионное обеспечение	Ф	Ф + Н	Ф
7. Политика занятости:			
федеральная служба по труду и занятости	Ф	Ф	Ф
пособия по безработице	Ф	Ф	Ф
активные программы	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
8. Миграционная политика	Ф	Ф	Ф
9. Жилищное хозяйство (ремонт и обслуживание жилых домов)	М	М + Н	М
10. Коммунальное хозяйство	М	М + Н	М
11. Благоустройство территории	М	М	М

Обозначения: органы власти (бюджет): Ф — федеральные, Р — региональные (субъекты РФ), М — местные (муниципальные образования), Н — средства населения; + — совместные полномочия (софинансирование).

Особенности реализации расходных обязательств субъекта РФ определяются следующими требованиями, предъявляемыми к функциям региональных органов власти (в контексте реализации расходных обязательств):

- предоставление населению государственных и муниципальных услуг своевременно и в необходимом объеме;
- осуществление выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- передача расходных обязательств на другие уровни бюджетной системы в увязке с ресурсами, необходимыми для их выполнения;
- повышение уровня благосостояния работников бюджетной сферы.

В случае когда органы власти субъектов РФ и местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов, они вынуждены проводить политику выборочного и (или) частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливать безнадежную задолженность (в том числе за счет заимствований). В таких условиях у них отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, реформированию бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру территорий.

### **23.5. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

По своему экономическому смыслу *финансовая помощь бюджетам других уровней* является одной из форм реализации перераспределительной функции бюджетной системы, обеспечивая перераспределение части национального дохода между регионами. В качестве основной цели такой финансовой помощи принято рассматривать межрайонное выравнивание уровня бюджетных услуг, оказываемых населению каждого региона страны, — так называемое *горизонтальное выравнивание* (обеспечение горизонтальной сбалансированности расходов и доходов бюджетов одного уровня бюджетной системы — регионального или местного). Реализация задачи такого выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований должна быть подчинена долгосрочным целям региональной и макроэкономической политики.

**Основу действующей системы федеральной бюджетной поддержки субъектов РФ (рис. 23.6) составляют:**

- **фонд финансовой поддержки регионов — субъектов РФ (ФФПР)** — предназначен для выделения нуждающимся субъектам РФ (с низкой бюджетной обеспеченностью) нецелевой финансовой помощи — *дотаций на выравнивание их текущей бюджетной обеспеченности*. Дотации из ФФПР распределяются между субъектами РФ в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством РФ (ее основные принципы рассмотрены ниже);
- **фонд компенсаций (ФК)** — предназначен для предоставления субъектам РФ целевой финансовой помощи в форме *субвенций* для финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникших в результате передачи с федерального уровня. Распределяется в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством РФ. В 2008 г., например, предусмотрены субвенции: на выплату пособий гражданам по реализации федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О донорстве крови и ее компонентов» и «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»; предоставление предусмотренных федеральными законами льгот отдельным категориям граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг; обеспечение государственной регистрации актов гражданского состояния; осуществление первичного воинского учета и реализацию некоторых других обязательств, предусмотренных федеральным законодательством;
- **фонд софинансирования расходов (ФСР)** — распределяется между субъектами РФ в форме *субсидий* с целью реализации принципа долевого (из федерального и региональных бюджетов) финансирования расходных обязательств по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также реализации отдельных полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления. В последние годы число направлений финансирования по этому каналу финансовой помощи значительно расширилось. В частности, через ФСР распределяются субсидии по реализации в регионах многих федеральных целевых программ, а также приоритетных национальных проектов.

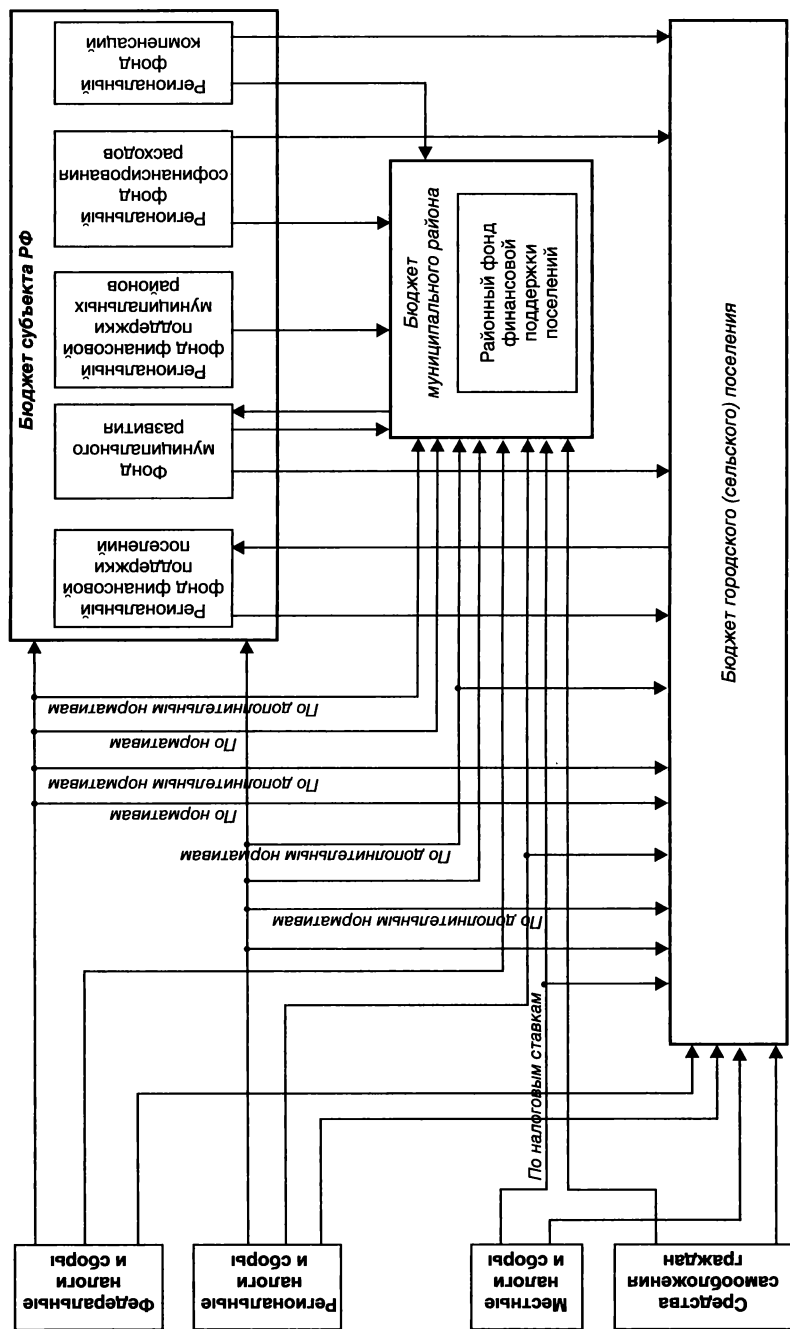


Рис 23.6. Распределение налоговых доходов и финансов между бюджетами субъекта РФ, муниципальными районами и поселениями

До 2008 г. в составе федерального бюджета образовывались так-  
же:

- **фонд регионального развития** — для выделения субсидий бюджетам субъектов РФ для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами РФ фондов муниципального развития;
- **фонд реформирования региональных и муниципальных финансов** — для предоставления отобранным на конкурсной основе субъектам РФ и муниципальным образованиям субсидий на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ.

С 2008 г. соответствующие субсидии выделяются в рамках финансирования реализации федеральных целевых программ в субъектах РФ, а также из ФСР.

Среди других видов федеральных межбюджетных трансфертов можно выделить *дотации и субсидии на реализацию федеральных целевых программ в субъектах РФ* — например, в 2007 г. в федеральном бюджете были предусмотрены дотации и субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований на реализацию следующих федеральных целевых программ: «Социальное развитие села», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту», «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан», «Жилище (второй этап)». В федеральном бюджете 2007 г. были также предусмотрены *субсидии по таким целевым направлениям*, как: «Сельскохозяйственное производство», «Водохозяйственные мероприятия», «Дорожное хозяйство», «Мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей».

Центральное место в системе федеральной бюджетной поддержки субъектов РФ занимает ФФПР, на долю которого в бюджете 2007 г. приходится треть (33,4%) совокупного планового объема федеральных межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней (табл. 23.6).

ФФПР в составе федерального бюджета впервые был образован в 1994 г. В последующие годы механизм выделения дотаций из ФФПР неоднократно корректировался: менялись финансовая база и норматив образования ФФПР, уточнялась методика его распре-



**Основные направления федеральных межбюджетных трансфертов субъектам РФ  
(по Закону о федеральном бюджете на 2007 г.)**

	Сумма, тыс. руб.	Доля в общей сумме трансфертов (без учета перечислений внебюджетным фондам), %	Доля в расходах бюджета, %
1. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета — всего (без учета трансфертов государственным внебюджетным фондам)	780 973 495,3	100,0	14,3
Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ	260 418 336,2	33,4	4,8
Фонд компенсаций	153 130 234,1	19,6	2,8
Фонд софинансирования социальных расходов	35 461 321,0	4,5	0,7
Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов	1 967 274,0	0,3	0,04
Фонд регионального развития	6 390 036,8	0,8	0,1
Дотации и субсидии на реализацию ФЦП в субъектах РФ	6 250 010,0	0,8	0,1
Субсидии по выделенным целевым направлениям	64 926 620,0	8,3	1,2
Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления (субсидии)	39 918 414,7	5,1	0,7
Прочие дотации и субвенции	78 408 173,1	10,0	1,4
Другие межбюджетные трансферты	118 459 835,4	15,2	2,2
2. Трансферты внебюджетным фондам	1 060 352 958,9	—	19,4

деления. Особенно важные изменения произошли в результате реализации «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах»<sup>1</sup>, когда была выработана, по существу, новая методика распределения средств ФФПР (далее — Методика).

В 2000 г. Методика заменила применявшийся прежде принцип доведения приведенных душевых бюджетных доходов всех нуждающихся субъектов РФ до некоторого единого «гарантированного минимума» *комбинированным* принципом распределения ФФПР, разделив его на две части: 80% ФФПР стало распределяться между

<sup>1</sup> Одобрена постановлением Правительства РФ № 862 от 30 июля 1998 г.

субъектами РФ пропорционально отклонениям их бюджетной обеспеченности от среднероссийского уровня, а 20% ФФПР — для поведения бюджетной обеспеченности субъектов РФ нижней части шкалы до «гарантированного минимума» (рис. 23.7).

Рассмотрим Методику на примере 2008 г. Согласно Методике размер дотации, получаемой субъектом РФ, зависит прежде всего от величины определяемой по каждому субъекту РФ *расчетной бюджетной обеспеченности* (БО) по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где  $BO_i$  — уровень расчетной бюджетной обеспеченности  $i$ -го субъекта РФ до выделения дотаций из ФФПР;  $\text{ИНП}_i$  — индекс налогового потенциала  $i$ -го субъекта РФ;  $\text{ИБР}_i$  — индекс бюджетных расходов  $i$ -го субъекта РФ.

Определение размера дотаций из ФФПР проводится в два этапа. Первая часть ФФПР распределяется между субъектами РФ, показатель бюджетной обеспеченности которых ниже уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания (в 2008 г. — 60%) от среднероссийской бюджетной обеспеченности). На втором этапе оставшийся объем ФФПР распределяется между субъектами

ИНП/ИБР

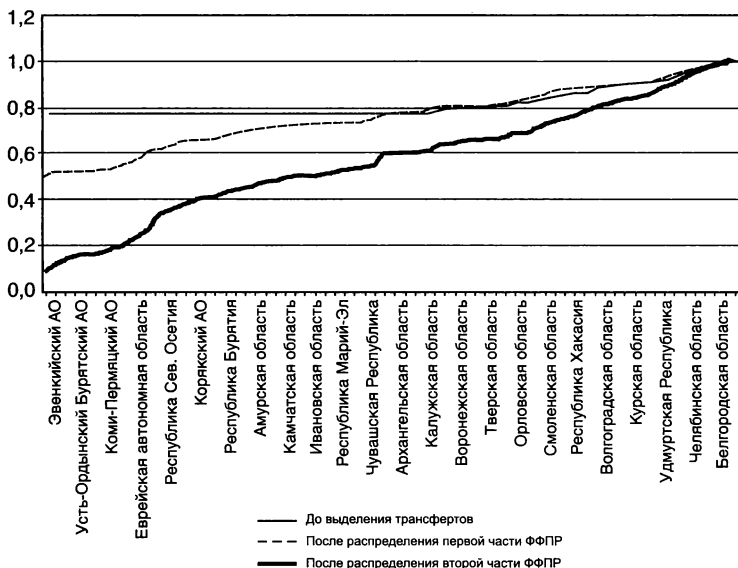


Рис. 23.7. Уровни бюджетной обеспеченности субъектов РФ до и после выделения трансфертов из ФФПР (на основе Методики распределения 2001 г.)

РФ, показатель бюджетной обеспеченности которых ниже уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания (в 2008 г. — 100% среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности), пропорционально их отклонениям от этого уровня. В результате общая величина дотации большей части субъектов РФ складывается из двух частей.

Основу методики распределения ФФПР между субъектами РФ составляет определение для каждого субъекта РФ двух базовых величин — индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. Именно от них в конечном счете зависят размеры выделяемых дотаций. Поэтому очень важен порядок (методика) расчета ИНП и ИБР.

*Индекс налогового потенциала* (ИНП) субъекта РФ представляет собой относительную по сравнению со среднероссийским уровнем количественную оценку возможностей экономики региона по формированию налоговых доходов его консолидированного бюджета. В основу расчета ИНП положены оценки налогового потенциала региона по поступающим в его консолидированный бюджет видам налоговых доходов (налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, специальным налоговым режимам, акцизам, налогу на добычу полезных ископаемых и др.) на основе прогнозных и фактических (за предшествующие три года) показателей объемов поступлений по соответствующим налогам.

*Индекс бюджетных расходов* (ИБР) субъекта РФ используется для учета межрегиональных различий в душевой стоимости оказания бюджетных услуг, обусловленных различием объективных условий между регионами. Он показывает, насколько больше (меньше) бюджетных средств в расчете на душу населения по сравнению со среднероссийским уровнем необходимо затратить в данном субъекте РФ для предоставления определенного объема бюджетных услуг.

ИБР субъекта РФ представляет собой сумму трех расчетных коэффициентов: коэффициента дифференциации заработной платы, коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг и коэффициента уровня цен — с учетом удельного веса расходов на оплату труда, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ.

*Региональные коэффициенты дифференциации заработной платы* рассчитываются на основе средневзвешенных установленных на

федеральном уровне районных коэффициентов к заработной плате и территориальных надбавок к заработной плате, а также расчетных надбавок для определения компенсаций затрат на проезд к месту использования отпуска работников бюджетной сферы.

*Региональные коэффициенты стоимости жилищно-коммунальных услуг* определяются на основе расчетной месячной стоимости жилищно-коммунального обслуживания 1 кв. м жилья и расчетного коэффициента покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан.

*Региональные коэффициенты уровня цен* определяются на основе стоимости фиксированного набора товаров и услуг в регионе, скорректированного на расчетный коэффициент транспортной доступности, расчетный коэффициент расселения, с учетом доли населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста.

Наиболее острые проблемы в сфере организации межбюджетных отношений в настоящее время наблюдаются **на внутрорегиональном уровне**: отсутствует четкое распределение прав и обязанностей местного самоуправления в бюджетной сфере, объективный механизм распределения бюджетных доходов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В контексте улучшения реализации полномочий региональных и муниципальных органов власти и повышения уровня их взаимодействия можно выделить следующие приоритетные направления совершенствования внутрорегиональных финансово-бюджетных отношений:

- закрепление *полноценной* двухуровневой системы местных бюджетов;
- отработка схем (методик) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ);
- формирование и совершенствование распределения фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития;
- реализация финансово-обеспеченного механизма социальной защиты населения;
- отработка механизма делегирования полномочий бюджетам нижестоящих уровней в увязке с выделением бюджетных субвенций.

Кроме того, важными направлениями в части совершенствования управления региональными и муниципальными финансами являются:

- усиление роли и значения среднесрочного финансового планирования на уровне региона (в увязке с федеральным среднесрочным финансовым планированием);
- отработка механизмов применения новой бюджетной классификации;
- эффективное использование регионального фонда реформирования муниципальных финансов;
- подготовка докладов субъекта РФ «О результатах и планах деятельности исполнительных органов власти»;
- обеспечение механизма кассового обслуживания регионального и местных бюджетов.

В настоящее время процесс реформирования межбюджетных отношений в России нельзя считать полностью завершенным. До тех пор, пока региональные и местные власти не обретут реальную, законодательно установленную налогово-бюджетную самостоятельность, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Укрепление РФ и улучшение качества жизни каждого ее гражданина невозможны без укрепления ресурсной базы местного самоуправления, повышения ее эффективности. Развитие финансовых основ местного самоуправления, наряду с предоставлением региональным и местным органам власти сбалансированных с финансовыми ресурсами реальных расходных полномочий, должно оставаться в качестве приоритета дальнейшего реформирования межбюджетных отношений.

## **ВЫВОДЫ**

1. Важнейшим условием реализации принципов бюджетного федерализма является эффективная организация межбюджетных отношений с использованием различных механизмов перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами разных уровней (федеральным, региональным и местным) — прежде всего различных форм «вертикального» и «горизонтального» бюджетного регулирования.
2. Уровни налоговой системы не совпадают с уровнями бюджетной системы. Подавляющее большинство налогов распределяется между бюджетами всех уровней. Система расщепления налогов между разными уровнями бюджетной системы имеет свои преимущества и недостатки.

1. Одна из ключевых форм реализации перераспределительной функции бюджетной системы — оказание финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней в форме системы межбюджетных трансфертов по направлениям «федеральный бюджет — бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований» и «бюджет субъекта РФ — бюджеты муниципальных образований».
4. Дальнейшее развитие межбюджетных отношений должно быть ориентировано на максимальное приближение к реализации принципов бюджетного федерализма, устранение существующих проблем бюджетов субъектов РФ и органов местного самоуправления, укрепление собственной налоговой базы территорий на основе радикального упорядочения системы налогов и бюджетных расходов. Необходим повсеместный переход к формированию целостной системы финансово-бюджетных отношений федерального центра, регионов и муниципальных образований, обеспечивающей повышение качества жизни населения, формирование благоприятной территориальной воспроизводственной среды и в конечном счете эффективное социально-экономическое развитие каждого региона и страны в целом.
5. Основным условием эффективного развития территорий является их реальная налогово-бюджетная самостоятельность, когда имеющиеся в распоряжении ресурсы отвечают объективным потребностям территории, а не определенным «сверху» расходам полномочиям.

## **ТЕРМИНЫ**

Бюджетное выравнивание

Бюджетная обеспеченность

Бюджетные полномочия

Бюджетная система

Бюджетный федерализм

Консолидированный бюджет

Межбюджетные отношения

Межбюджетные трансферты

## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Каким образом в России реализуются основные принципы бюджетного федерализма?
2. В чем заключается несовпадение уровней бюджетной и налоговой систем Российской Федерации?
3. Назовите цели «вертикального» и «горизонтального» бюджетного выравнивания. Приведите примеры форм их реализации.
4. Каковы причины возникновения проблем собственной бюджетной обеспеченности у муниципальных образований?
5. Перечислите основные принципы межуровневого разграничения расходных полномочий. Какие требования к функциям региональных и муниципальных органов власти определяют особенности реализации расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований?
6. Как в настоящее время реализуются внутрирегиональные межбюджетные отношения? Каковы задачи дальнейшего реформирования межбюджетных отношений?

# ГЛАВА 24. ОЦЕНКА УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РЕГИОНАХ РОССИИ

---

## 24.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТИПОЛОГИЗАЦИИ РЕГИОНОВ

В современном разделении труда между различными структурными уровнями экономики *регионы* выступают в качестве субъектов устойчивого развития — организаторов воспроизводства трудовых, социальных, экономических, природных и иного видов ресурсов.

При проведении региональной политики необходимо добиваться максимально возможного сокращения отставания отраслей общественного сектора регионов-аутсайдеров от среднероссийского уровня. При этом аутсайдеры, равно как и регионы со средним уровнем развития, при выработке мероприятий региональной политики должны, на наш взгляд, ориентироваться на те лучшие образцы развития, которые демонстрируют регионы-лидеры.

При разработке федеральной и региональной политики необходимо учитывать разнообразие регионов, систематизировать различия социально-экономической ситуации и выделять их типы. Меры социальной политики, эффективные в одном регионе, совсем не обязательно окажутся столь же эффективными в другом.

Любое ранжирование и последующие типологии зависят от набора статистических показателей, на основе которых они строятся. Их выбор происходит на основе экспертного и аналитического опыта исследователя. Недостаток исходной информации заставляет обычно либо использовать те показатели из числа доступных, которые являются наиболее значимыми с точки зрения исследователя, либо объединять их в группы с зачастую весьма аморфным содержанием. Поэтому уже на этой стадии в итоговые оценки закладывается изрядная доля субъективизма.

Для получения интегрального или общего рейтинга необходимо суммировать ранги регионов по частным факторам. Проще всего посчитать среднее арифметическое значение набранных каждым регионов баллов (индексов) по каждому из учтенных показателей. Такое суммирование является достаточно условным, так как ясно,



что вклад разных показателей в общую оценку, вообще говоря, не одинаков. Поэтому в ряде случаев исследователи прибегают к построению разного рода взвешивающих коэффициентов, позволяющих учесть важность того или иного показателя. Обычно их определяют на основе экспертных оценок. Но и в этом случае нет гарантии, что эти веса определены правильно. Поэтому чаще всего при построении итоговых рейтингов все же используют простое суммирование баллов, полученных при ранжировании по частным показателям.

Следует также отметить, что границы типов регионов весьма условны. Нельзя единое социально-экономическое пространство страны разделить четкими, жесткими границами — они весьма размыты. Велико число «переходных» регионов, которые могут быть отнесены как к одному, так и к другому типу.

Тем не менее составление рейтингов весьма полезно, поскольку позволяет получить систематизированную информацию о региональной дифференциации изучаемого сектора экономики, оценить сравнительное положение регионов по тому или иному показателю.

В качестве примера рассмотрим типологию субъектов РФ по уровню доходов домохозяйств и степени освоенности территории (табл. 24.1).

Данная типология строится в системе координат, позволяющей выделить четыре «крайние точки», которыми являются субъекты РФ: 1) «богатые» и освоенные; 2) «богатые» и слабоосвоенные; 3) «бедные» и освоенные; 4) «бедные» и слабоосвоенные. Далее мы используем градацию регионов по степени развитости, добавив к тем позициям, которые представлены в табл. 24.1, категорию регионов «относительно неразвитые или отстающие».

Рейтинговый анализ субъектов Российской Федерации по достигнутому уровню развития основных отраслей общественного сектора служит важным инструментом для определения регионов лидеров, середняков и аутсайдеров. Рассмотрим методику проведения рейтингового анализа регионов — субъектов РФ по уровню развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

Для оценки уровня развития ЖКХ регионов использовано 25 частных показателей, объединенных в 5 блоков:

блок 1 — обеспеченность населения жильем;

блок 2 — строительство и реновация жилья;

блок 3 — уровень благоустройства жилищного фонда в городской и сельской местности;

**Общая схема типологии регионов РФ по уровню доходов населения и степени освоенности территорий (цифрами дано число регионов в каждом подтипе)**

Экономика и положение домохозяйств	Степень освоенности территории региона	
	более высокая	низкая
1 Лидеры	Федеральная столица — 1	«Богатые» нефтегазодобывающие автономные округа — 2
2 Относительно развитые или опережающие по доходу	Более развитые регионы освоенной зоны — 11	Ресурсные регионы слабоосвоенной зоны с более высокими доходами — 10
3 «Середина»	Освоенная зона — 35 В том числе: более урбанизированные регионы Центра, Северо-Запада, Поволжья; более аграрные регионы Черноземья и Юга; переходная зона юга Поволжья, Урала и Сибири	Слабоосвоенная зона Сибири и Дальнего Востока, регионы Европейского Севера — 13
4 Аутсайдеры	Депрессивные области и наиболее бедные республики — 8	Наиболее бедные республики и автономные округа востока страны — 8

Источник: www.socpol.ru

блок 4 — густота коммунальных сетей на территории субъекта РФ (км/тыс. кв. км);

блок 5 — расходы на жилищное и коммунальное хозяйство и прибыльность предприятий ЖКХ.

Регионы весьма различаются по численности населения и по территории. Поэтому при построении рейтингов используются удельные или нормированные показатели — на душу населения (или на 1000 чел.) либо на единицу площади территории.

Для каждого субъекта РФ по каждому частному показателю уровня развития ЖКХ может быть рассчитано отношение регионального показателя к среднему по России значению:

$$\text{Индекс} = X_i / X_{\text{ср}},$$

где  $X_i$  — значение показателя в регионе  $i$ ;  $X_{\text{ср}}$  — среднероссийское значение показателя  $X$ .

Индекс равен единице в случае, если значение показателя в регионе  $i$  совпадает со среднероссийским уровнем, и тем больше, чем сильнее регион опережает среднероссийский уровень по данному показателю.

Регионы могут быть проранжированы в зависимости от величины отношения каждого частного показателя к среднероссийскому уровню (т.е. им присваиваются ранги от 1 до 88 в зависимости от их места в ранжированном ряду). Тем самым построены частные ранги регионов по каждому показателю и определены регионы-лидеры, относительно развитые, или опережающие, «серелняки», относительно неразвитые, или отстающие, и аутсайдеры.

Внутри каждого блока для каждого региона частные ранги суммируются (с единичным весом) и определяются суммарное и среднее значения ранга. Далее, все регионы можно проранжировать в зависимости от величины среднего значения ранга в каждом блоке. Тем самым по каждому блоку будет построен интегральный ранг. Данная процедура обычно проводится при ранговом анализе статистических массивов информации, хотя и применяется с некой долей условности, так как все показатели входят в итоговый показатель с единичным весом. Для каждого региона может быть рассчитано также среднее значение индексов отклонения показателей от среднероссийского уровня.

Наконец, на основе интегральных рангов по 5 блокам строится обобщенный рейтинг регионов — субъектов РФ по уровню развития ЖКХ. Для его построения интегральные ранги по 5 блокам, в свою очередь, суммируются и находится среднее значение ранга, в соответствии с которым все регионы вновь ранжируются.

Следует отметить, что достаточно часто используется также и другая методика ранжирования регионов. Частные индексы рассчитываются по следующей формуле:

$$\text{Индекс} = (X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min}),$$

где  $X_i$  — значение показателя в регионе  $i$ ;  $X_{\max}$ ,  $X_{\min}$  — установленные максимальное и минимальное значения показателей («референтные», или «реперные», точки).

Этот метод называется *методом линейного масштабирования*. Данная методика ранжирования регионов и стран применяется, в частности, при построении широко известного рейтинга регионов и стран по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), осуществляемого ООН. Как легко заметить, значение индекса изменяется от единицы (в случае региона с максимальным значением показателя) до нуля (в случае минимального значения), что делает его легко интерпретируемым. Он позволяет сказать, в какой степени значение того или иного показателя в данном регионе отклоняется от зафиксированного среди всех регионов минимума; причем это

отклонение пронормировано на разность между максимальным и минимальным среди всех регионов значениями.

Приведем результаты построения рейтинга и типологии регионов — субъектов РФ по уровню развития ЖКХ. Построение рейтинга основано на данных Росстата за 2006 г. в разрезе 88 субъектов РФ. Объединения регионов, произошедшие после 2006 г., здесь не отражены. Аналогичные рейтинги могут быть построены и для других отраслей общественного сектора экономики.

## **24.2. ОЦЕНКА УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РЕГИОНАХ — СУБЪЕКТАХ РФ**

Рассмотрим каждый блок показателей отдельно.

### **Блок 1. Обеспеченность населения жильем**

Для описания ситуации с обеспеченностью населения жильем используются два показателя:

- 1) излишняя обеспеченность городского населения (кв. м общей площади на 1 человека);
- 2) предоставление гражданам жилых помещений (процент семей, получивших жилье, от всех семей, стоящих в очереди).

В качестве примера подробно рассмотрим рейтинг и типологию регионов-субъектов РФ по первому из этих показателей.

*Жилищная обеспеченность городского населения* определяется как количество общей площади, приходящейся на одного жителя, и рассчитывается делением общего размера всего городского жилищного фонда на конец года на численность постоянного городского населения на эту же дату.

Почему в качестве целевого индикатора выбрана жилищная обеспеченность именно городского, а не всего населения в целом? Дело в том, что жилищная обеспеченность сельского населения может затуманить картину реальной обеспеченности населения жильем. Действительно, в силу сильного сокращения сельского населения и обезлюдения сельских населенных пунктов в целом ряде регионов показатель жилищной обеспеченности формально существенно возрастает, при этом зачастую учитывается жилплощадь сельских домов весьма низкого качества.

Уровень жилищной обеспеченности городского населения в среднем по России составил в 2006 г. 20,8 кв. м общей площади на одного человека и варьирует от 33,8 кв. м общей площади на человека в Чукотском автономном округе до 5,9 кв. м в Чеченской Республике. Тем самым соотношение максимального и минимально-

го значений этого показателя составило 5,7 раза. При этом жилищная обеспеченность городского населения на Чукотке составляет 1,63, а в Чечне — всего 0,28 от среднероссийского уровня.

Все субъекты РФ ранжируются в зависимости от величины показателя жилищной обеспеченности городского населения и разбиваются на типы в соответствии с выбранными ранее пятью градациями: лидеры — относительно развитые или опережающие «середина» (или середняки) — относительно неразвитые или отстающие — аутсайдеры (табл. 24.2).

Группу лидеров с наиболее высокой жилищной обеспеченностью городского населения (23,0 кв. м на человека и более) составили 9 субъектов РФ: Чукотский и Эвенкийский автономные округа, Республика Северная Осетия, Магаданская область, Корякский АО (ныне входит в Камчатский край), Республика Адыгея, а также Тверская, Ленинградская и Московская области. Заметим, что в удаленных и климатически неблагоприятных Чукотском, Эвенкийском и Корякском автономных округах и в Магаданской области высокая жилищная обеспеченность сложилась в результате продолжавшегося в течение многих лет весьма высокого миграционного оттока населения. Кроме того, лидерство Чукотки во многом связано с «чукотским экономическим чудом» последних лет. Попадание в число лидеров Московской области обусловлено прежде всего одними из наиболее высоких темпов строительства жилья в этом регионе.

В группу относительно опережающих регионов с обеспеченностью жильем городского населения от 22 до 23 кв. м на человека вошло 16 субъектов РФ, из них 14 — представители Центрального и Северо-Западных федеральных округов. Здесь, в частности, представлен Санкт-Петербург, известный своими просторными квартирами, многие из которых, правда, до сих пор остаются коммунальными. Наиболее многочисленную группу составили «середняки» с жилищной обеспеченностью городского населения, наиболее близкой к среднероссийскому уровню (от 20,0 до 22,0 кв. м) — 40 субъектов РФ. В группе относительно отстающих регионов (от 19,0 до 20,0 кв. м на человека) — 13 субъектов РФ. Сюда попадает, в частности, Москва (19,7 кв. м). Зная высокие темпы строительства жилья в столице, это кажется странным. Однако если вспомнить стабильно высокий уровень миграционного прироста населения в Москве, становится ясным, что никакое жилищное строительство такой прирост населения компенсировать не успевает.

## Уровень обеспеченности жильем (кв. м общей площади на человека), 2006 г.\*

Уровень обеспеченности жильем (кв. м общей площади на человека)	Регионы России, вошедшие в группу	Отношение к среднему по России
20,8	Среднее по России	1,0
Более 23,0 Max = 33,8 9 субъектов РФ	Чукотский, Эвенкийский АО; Республика Северная Осетия — Алания; Магаданская область; Корякский АО; Республика Адыгея; Тверская, Ленинградская, Московская области	Более 1,10 Max = 1,63
22,0–23,0 16 субъектов РФ	Смоленская, Тульская, Мурманская, Костромская, Новгородская, Воронежская, Саратовская, Псковская области; г. Санкт-Петербург; Владимирская область; Республика Коми; Вологодская область; Республика Калмыкия; Ивановская, Белгородская, Архангельская области	1,06–1,10
20,0–22,0 40 субъектов РФ	Липецкая, Тамбовская области; Республики Карелия, Марий Эл; Брянская, Рязанская, Амурская области; Ненецкий АО; Нижегородская, Сахалинская, Курская, Пензенская, Камчатская, Калужская, Ярославская, Ульяновская, Челябинская области; Республика Алтай; Мордовия; Самарская, Калининградская, Оренбургская, Кировская области; Хабаровский край; Кемеровская область; Ставропольский край; Волгоградская область; Еврейская автономная область; Астраханская область; Республика Хакасия; Иркутская, Орловская области; Краснодарский край; Республика Татарстан; Пермский край; Томская область	0,97–1,06
19,0–20,0 13 субъектов РФ	Ростовская, Новосибирская области; Приморский край; Карачаево-Черкесская Республика; Читинская область; г. Москва; Чувашская Республика; Курганская область; Республика Башкортостан; Алтайский край; Республика Саха (Якутия); Удмуртская Республика; Тюменская область	0,92–0,96
Менее 19,0 Min = 5,9 10 субъектов РФ	Республика Бурятия; Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО; Кабардино-Балкарская Республика; Усть-Ордынский Бурятский (все население), Агинский Бурятский АО; Республики Тыва, Дагестан, Ингушетия, Чеченская Республика	Менее 0,92 Min = 0,28

\* Субъекты РФ расположены в порядке убывания жилищной обеспеченности.

В группу регионов-аутсайдеров с наименьшей обеспеченностью городского населения жильем (менее 19,0 кв. м) вошло 10 субъектов РФ. Это Республики Бурятия, Тыва, Кабардино-Балкария, Да-

гестан, Ингушетия и Чечня, а также Усть-Ордынский Бурятский и Агинский-Бурятский АО (в последнем — все население сельское). Несколько неожиданно в этой же группе оказались богатые нефтегазовые Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, поскольку дорогое жилищное строительство не успевает здесь за миграционным ростом населения.

**Предоставление гражданам жилых помещений** (процент семей, получивших жилье и улучшивших жилищные условия, от числа всех семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, т.е. стоящих в очереди). В среднем по России доля семей, получивших жилье в 2006 г., составила 4,1% от общего числа семей, стоящих в очереди. Максимум пришелся на Агинский Бурятский АО (34,8%), минимум — на Воронежскую область (всего 0,7% от числа семей, стоящих в очереди). Тем самым соотношение максимального и минимального значений чрезвычайно велико — 49,7 раза. В Москве, замкнувшей десятку лидеров, соответствующий показатель составил 8,7%.

Интегральный ранг регионов — субъектов РФ по блоку строится путем ранжирования их в соответствии со среднеарифметическим значением частных рангов (интегральные ранги — см. в Приложении).

## **Блок 2. Строительство и реновация жилья**

Здесь использовано три частных показателя:

- 1) ввод в действие жилых домов (кв. м общей площади на 1000 населения);
- 2) сдача жилых помещений в квартирах в эксплуатацию после капитального ремонта (кв. м общей площади на 1000 населения);
- 3) удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда, %.

Более подробно остановимся на первом показателе, оценивающим **ввод в действие жилых домов** в регионах.

При проведении рейтингового анализа используются удельные или нормированные показатели, например ввод жилья в расчете на 1000 человек.

Согласно Национальному проекту «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» к 2010 г. должно строиться до 80 млн кв. м жилья в год с перспективой выхода на еще более весомые цифры: 1 кв. м на одного жителя страны в год или, соответственно, 1000 кв. м на 1000 человек (т.е. более 140 млн кв. м в год). Пока это далеко не так. В 2006 г. среднероссийский показатель ввода жилья составил 355 кв. м общей площади на 1000 человек.

Дифференциация по регионам также весьма велика. Максимум ввода в расчете на 1000 чел., как и максимум общего ввода, пришелся на Московскую область — 977 кв. м на 1000 чел., т.е. здесь целевой показатель, провозглашенный в рамках Национального проекта, был практически достигнут.

Помимо Московской области, группу регионов-лидеров с наиболее высокими показателями ввода жилья (более 500 кв. м общей площади на 1000 жителей) вошло еще 10 субъектов РФ (Ненецкий автономный округ, Астраханская область, Чувашская Республика, Белгородская, Калининградская области, Краснодарский край, Липецкая область, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ). К этой же группе примыкает еще 9 субъектов РФ (Республики Татарстан и Башкортостан, Ямало-Ненецкий, Агинский Бурятский и Корякский автономные округа, Москва, Омская, Ленинградская и Новосибирская области), составляющих группу относительно опережающих регионов с показателем ввода жилья более 400 кв. м общей площади на 1000 человек. Заметим, что Москва, с ее быстро растущим за счет миграции населением оказалась именно во второй группе (446 кв. м — 15-е место).

Группу «средняков» с вводом жилья от 200 до 400 кв. м на 1000 человек составили 38 субъектов РФ. 21 субъект РФ составили группу относительно отстающих регионов с низкими показателями жилищного строительства (от 100 до 200 кв. м на 1000 жителей). Наконец, минимальным вводом жилья (менее 100 кв. м на 1000 жителей) обладает 9 регионов. Практически все они, за исключением северо-кавказских республик Адыгеи, Ингушетии и Чечни, находятся в зоне экстремальных климатических условий и испытывают весьма высокий миграционный отток населения (Камчатская, Магаданская и Мурманская области, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа).

*Объем капитального ремонта жилья* значительно отстает от минимально необходимого уровня и значительно ниже даже уровня середины 1990-х гг. (так, в 2006 г. было отремонтировано 5,3 млн кв. м общей площади жилья против 11,7 млн кв. м в 1995 г.). При этом до сих пор нет экономических механизмов, которые могли бы привлечь в эту сферу эффективных инвесторов.

Состояние жилищного фонда в стране требует самого пристального внимания. Необходимо заботиться о ремонте и реконструкции всего объема существующего жилищного фонда, а не только



строить новое жилье и осуществлять своевременный снос ветхого и аварийного фонда. Опыт стран с развитой экономикой показывает, что наиболее гармоничное развитие жилищного фонда происходит в том случае, если затраты на восстановление существующего и наращивание нового жилищного фонда примерно равны.

**Объем ветхого и аварийного жилищного фонда** очень велик и растет год от года, поскольку темпы его сноса сильно отстают от нормативных показателей. Общая площадь жилых помещений, размещенных в аварийных и ветхих строениях, почти в 2 раза превышает объем введенного в 2006 г. жилья и составляет 95,9 млн кв. м, или 3,2% от общей площади всего жилищного фонда страны. Это на 30 млн кв. м больше, чем в 2000 г. При этом по ветхости и аварийности за год выбыло всего 2,1 млн кв. м общей площади жилых помещений, или 2,2% от общего объема ветхого и аварийного жилищного фонда. Это весьма низкие показатели выбытия. Для успешного решения проблемы ликвидации такого рода устаревшего жилья нужно, чтобы ежегодно его выбывало хотя бы порядка 10%.

Региональный разброс доли ветхого и аварийного жилищного фонда чрезвычайно высок: от 0,3% в Москве и 0,6% в Санкт-Петербурге до 22,4 и 22,5% соответственно в Республиках Тыва и Дагестан. Соотношение максимального и минимального значений составляет 75 раз.

### **Блок 3. Благоустройство жилищного фонда в городской и сельской местности субъектов РФ**

Основные виды благоустройства жилищного фонда целесообразно различно учитывать отдельно для городской и сельской местности. Следует определить долю жилищного фонда, обеспеченного:

- 1) водопроводом;
- 2) канализацией;
- 3) центральным отоплением;
- 4) ваннами (душем);
- 5) горячим водоснабжением;
- 6) газовыми или напольными электрическими плитами.

В среднем по России уровень благоустройства жилищного фонда в **городской местности** находится на достаточно высоком уровне и составляет: обеспеченность водопроводом — 88,4%, канализацией — 86,3, центральным отоплением — 90,8, ваннами/душем — 80,9, горячим водоснабжением — 74,9, напольными электроплитами — 23,3, газовыми плитами — 68,1% (в сумме 91,4%).

**Интегральный ранг** по уровню благоустройства городского жилищного фонда всеми его видами позволяет выделить следующую, достаточно логичную, десятку регионов-лидеров (в порядке возрастания номера): Москва, Санкт-Петербург, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Мурманская область, Республика Северная Осетия—Алания, Ямало-Ненецкий АО, Республики Ингушетия и Татарстан, Калининградская и Самарская области. Московская область находится на 17-м месте, тогда как Ленинградская — только на 51-м.

Закрывают список следующие 10 регионов-аутсайдеров, расположенных в основном на востоке страны (места с 79-го по 88-е): Республика Бурятия, Еврейская автономная область, Читинская область, Республики Алтай и Тыва, Чеченская Республика, Ненецкий АО, Агинский Бурятский, Эвенкийский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа.

Аналогичный рейтинг можно построить по уровню благоустройства жилищного фонда в *сельской местности*.

#### **Блок 4. Густота коммунальных сетей на территории субъекта РФ**

Для характеристики густоты коммунальных сетей в регионах России могут быть использованы следующие показатели:

- 1) густота водопроводных сетей (км на 1000 кв. км);
- 2) густота канализационных сетей (км на 1000 кв. км);
- 3) густота тепловых и паровых сетей (км на 1000 кв. км);
- 4) густота газовых сетей (км на 1000 кв. км);
- 5) потери тепла в тепловых сетях (% от подачи тепла).

Данные показатели рассчитываются по аналогии с традиционным показателем густоты автомобильных дорог с твердым покрытием (км на 1000 кв. км территории). Данный показатель имеет некоторую условность, так как его значение заведомо будет выше для двух городов — субъектов РФ — Москвы и Санкт-Петербурга. Кроме того, он сильно зависит от размера и степени освоенности территории того или иного региона.

Показатель густоты уличных газовых сетей использовать несколько сложнее, так как значительное число регионов РФ (более 20) вообще не газифицировано.

**Интегральный ранг** густоты коммунальных сетей, а также потери тепла в тепловых сетях дает следующую картину.

После Москвы и Санкт-Петербурга идут Чувашская Республика, Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Брянская, Владимирская, Орловская и Нижегородская области. Вообще верхнюю часть списка занимают в основном террито-

рии Центрального, Приволжского, а также Южного федеральных округов.

Напротив, замыкают список территории, находящиеся в сложных климатических условиях. В замыкающей десятке Республика Тыва, Хабаровский край, Ямало-Ненецкий АО, Республики Саха (Якутия) и Алтай, Эвенкийский АО, Магаданская область, Корякский и Чукотский АО. Последним стоит Ненецкий АО из Северо-Западного федерального округа (ранг 88), где нет водопроводной и газовой сетей, есть всего 3 км канализационной сети и 100 км тепловых и паровых сетей. Во всех этих регионах, в силу экстремальных природных и климатических условий строительство соответствующих сетей стоит крайне дорого.

### **Блок 5. Расходы на жилищное и коммунальное хозяйство и прибыльность предприятий ЖКХ**

Здесь использованы следующие показатели:

- 1) инвестиции в жилища (тыс. руб. на одного человека);
- 2) расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на жилищно-коммунальное хозяйство (тыс. руб. на одного человека);
- 3) удельный вес прибыльных организаций в общем числе организаций, осуществляющих деятельность по управлению эксплуатацией жилищного фонда (%).

Адекватно оценить уровень развития той или иной отрасли общественного сектора в современных условиях невозможно без использования финансовых показателей.

Инвестиции в жилища складываются из расходов на строительство жилых зданий, т.е. зданий, предназначенных для постоянного проживания людей. Инвестиции в жилища составляют в среднем по РФ 12% суммарного объема инвестиций и равны 549,6 млрд руб., или порядка 3,9 тыс. руб. на одного жителя страны. Соотношение максимального уровня инвестиций в жилища на душу населения (Ненецкий АО, 30,7 тыс. руб./чел.) к минимальному (Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, 2,3 тыс. руб./чел.) составило 13,3 раза.

В Москве самый большой суммарный объем инвестиций в жилища среди всех субъектов РФ — 86,1 млн руб., на 2-м месте - Московская область (68,6 млн руб.). Однако в пересчете на душу населения они занимают лишь 7-е и 4-е места (8,3 и 10,3 тыс. руб./чел. соответственно).

Рейтинг субъектов РФ по показателю инвестиций в жилище на душу населения следующий. В числе лидеров (более 8 тыс. руб./чел.) 8 субъектов РФ (в порядке снижения инвестиций в расчете на одного чел.): Ненецкий, Корякский и Чукотский автономные

округа, Московская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Москва, Астраханская область. К числу относительно опережающих регионов (от 5 до 8 тыс. руб./чел.) относится еще 9 субъектов РФ, к «среднякам» (от 2 до 5 тыс. руб./чел.) — 45, к относительно отстающим (от 1 до 2 тыс. руб./чел.) — 19 субъектов РФ. К аутсайдерам (менее 1 тыс. руб./чел.) отнесено 7 субъектов РФ (Республики Алтай и Тыва, Еврейская автономная область, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Мурманская область, Республика Дагестан, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ).

### **Обобщенный рейтинг регионов — субъектов РФ по уровню развития ЖКХ**

Построение обобщенного рейтинга регионов РФ проводится на основе интегральных рейтингов по пяти блокам. В свою очередь, на основе обобщенного рейтинга можно построить типологию регионов — субъектов РФ по уровню развития сферы жилищно-коммунального хозяйства, условно выделив по 10 регионов — лидеров и аутсайдеров, по 15 регионов, относительно опережающих или относительно отстающих, и наиболее многочисленную группу регионов-«средняков» (38 субъектов РФ) (табл. 24.3).

Особое значение имеет описание регионов — лидеров и аутсайдеров.

Безусловное лидерство осталось за Московским регионом. 1-е место заняла Москва, лидирующая в большинстве блоков, и 2-е — Московская область. На 3-е место среди лидеров вышел Санкт-Петербург. Заметим, что Московская область опередила вторую столицу России только благодаря более высоким значениям показателей жилищной обеспеченности населения (9-е место против 18-го у Санкт-Петербурга) и, особенно, предоставления жилья очередникам (31-е место против 81-го).

Республика Татарстан заняла в обобщенном рейтинге почетное 4-е место — прежде всего за счет высокого 3-го места в блоке 2 (строительство и реновация жилищного фонда), а также 5-го места в блоке 4 (густота коммунальных сетей). Пятерку, несколько неожиданно, замыкает Республика Северная Осетия—Алания — прежде всего за счет определенной сбалансированности своих показателей (от 4-го места по уровню строительства и реновации жилья до 34-го места по уровню жилищной обеспеченности населения).

**Типология субъектов Российской Федерации по уровню развития жилищно-коммунального хозяйства (2006 г.)\***

<i>Регионы России, вошедшие в группу</i>	<i>Значения ранга</i>
Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Республика Северная Осетия–Алания, Липецкая, Белгородская, Калининградская области; Чувашская Республика; Челябинская область	1–10
Краснодарский край; Нижегородская, Оренбургская области; Ямало-Ненецкий АО; Ленинградская, Самарская, Тюменская, Мурманская, Ростовская области; Ханты-Мансийский АО; Ивановская, Свердловская области; Республика Башкортостан; Воронежская, Ульяновская области	11–25
Республика Мордовия; Кемеровская, Ярославская области; Хабаровский край, Чукотский АО, Камчатская область, Ставропольский край; Вологодская, Новгородская, Магаданская, Саратовская, Тамбовская области; Красноярский край, Владимирская область, Удмуртская Республика, Республика Коми; Сахалинская, Курская, Томская, Орловская, Рязанская, Астраханская, Пензенская, Омская области; Республика Марий Эл; Смоленская область; Корякский АО; Тульская, Тверская области; Республика Адыгея; Пермский, Приморский края; Карачаево-Черкесская Республика; Новосибирская область; Республика Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Брянская область, Ненецкий АО	26–63
Волгоградская, Калужская области, Республика Карелия, Алтайский край, Костромская область, Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО, Республика Хакасия, Агинский Бурятский АО, Эвенкийский АО; Кировская, Амурская, Архангельская области; Республики Калмыкия, Ингушетия	64–78
Псковская область**, Еврейская автономная область**, Чеченская Республика, Читинская область, Республики Алтай, Дагестан, Бурятия; Иркутская область, Курганская область, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО	79–88

\* Субъекты РФ расположены в порядке возрастания значения обобщенного ранга.

\*\* Псковская и Еврейская автономная области поделили 78–79-е места, по этому обе отнесены в категорию аутсайдеров (всего 11).

В десятке лидеров также Липецкая, Белгородская, Калининградская и Челябинская области, а также Республика Чувашия. Все они имеют достаточно ровные, без особых провалов показатели по всем блокам, характеризующим уровень развития ЖКХ. При этом они являются явными лидерами (за исключением Белгородской области) в некоторых из них. Так, Липецкая область, Чувашия и Челябинская область заняли соответственно 1-е, 2-е и 4-е места в блоке строительства и реновации, Чувашия — еще и 3-е место в блоке показателей густоты коммунальных сетей. Калининградская область оказалась на 7-м месте в блоке показателей благоустройства жилфонда. Напротив, Белгородская область, нигде не показав явного лидерства, продемонстрировала весьма высокую сбалансиро-

рованность показателей (от 13-го места в блоке инвестиций в жилищную сферу до 44-го — в блоке жилищной обеспеченности).

Исходя из полученных результатов можно сделать вывод о том, что в этих регионах положение в сфере жилищно-коммунального хозяйства достаточно благополучное и достигнутые ими результаты могут служить ориентиром для развития этой отрасли в других регионах страны.

Регионы середины рейтингового списка требуют более подробного изучения. Здесь есть регионы, которые по ряду блоков имеют весьма высокие рейтинги и в то же время низкие по другим блокам. Напротив, другой тип регионов демонстрирует достаточно ровные показатели практически по всем блокам, без особых успехов, но и без особых провалов ни в одном из них. Ясно, что меры структурной и инвестиционной политики здесь должны быть дифференцированы.

Общий рейтинговый список регионов замыкают субъекты РФ, имеющие низкие показатели практически по всем использованным для анализа блокам индикаторов. Это (в порядке возрастания ранга) Псковская и Еврейская автономная области (поделившие 78–79-е места), Чеченская Республика, Читинская область, Республики Алтай, Дагестан и Бурятия, Иркутская и Курганская области, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Положение в сфере ЖКХ в этих субъектах РФ расценивается как наиболее серьезное.

### **24.3. ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ — СУБЪЕКТАХ РФ**

При построении рейтинга и типологии регионов по уровню развития других отраслей общественного сектора может быть использована та же методика, что и для жилищно-коммунального сектора.

Приведем список переменных и блоков, которые могут быть использованы для построения рейтинга и типологии субъектов РФ по уровню развития образования. Здесь можно выделить четыре блока частных показателей.

#### **Блок 1. Расходы консолидированных бюджетов на сферу образование**

1. Расходы консолидированного бюджета на образование на душу населения (руб. на одного чел.).

2. Расходы консолидированного бюджета на среднее образование в расчете на одного учащегося (руб. на одного чел.).

### **Блок 2. Состояние помещений общеобразовательных учреждений**

Оно оценивается удельным весом учащихся (в % от общей численности), занимающихся в государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждениях:

- не требующих капитального ремонта (рассчитано как 100% – доля учреждений, требующих капитального ремонта);
- находящихся не в аварийном состоянии (рассчитано как 100% – доля учреждений, находящихся в аварийном состоянии);
- имеющих все виды благоустройства.

### **Блок 3. Пропускная способность общеобразовательных учреждений в регионе**

1. Охват детей местами в детских дошкольных учреждениях.
2. Удельный вес учащихся государственных и муниципальных дневных общеобразовательных учреждений, занимающихся в первую смену.

### **Блок 4. Количество студентов в регионе**

1. Численность студентов государственных средних специальных учебных заведений на 10 тыс. человек населения.
2. Численность студентов государственных высших учебных заведений на 10 тыс. человек населения.

Построение рейтингов и, соответственно, типологизацию регионов существенно затрудняет то обстоятельство, что многие показатели, доступные из официальных публикаций Росстата, представлены только для России в целом и не имеют регионального разреза. Например, отсутствует достаточное число индикаторов, адекватно характеризующих положение культуры в регионах. Статистика отраслей общественного сектора нуждается, на наш взгляд, в существенном совершенствовании, особенно в разрезе субъектов РФ, и особенно в разрезе городов.

Тем не менее в целом рейтинговый анализ и типологизация субъектов РФ по уровню развития отраслей общественного сектора позволяют достаточно точно выделить основные проблемные зоны в региональном разрезе. Эта информация может быть использована при выработке мер федеральной и региональной политики в социальной сфере.

**Рейтинг субъектов РФ по уровню развития ЖКХ в 2006 г.  
(интегральные и обобщенный ранги)\***

	Интегральные ранги					Среднее значение интегрального ранга	Обобщенный ранг (место)
	Блок						
	1	2	3	4	5		
г. Москва	32	5	1	1	2	8,2	1
Московская область	7	10	16	4	11	9,6	2
г. Санкт-Петербург	55	6	2	2	6	14,2	3
Республика Татарстан	50	3	13	5	17	17,6	4
Республика Северная Осетия – Алания	34	25	4	19	15	19,4	5
Липецкая область	47	1	15	11	25	19,8	6
Белгородская область	44	16	21	15	13	21,8	7
Калининградская область	67	12	7	22	26	26,8	8–9
Чувашская Республика	48	2	26	3	55	26,8	8–9
Челябинская область	28	4	22	32	57	28,6	10
Краснодарский край	81	13	28	6	22	30,0	11
Нижегородская область	29	45	29	10	40	30,6	12–13
Оренбургская область	21	21	18	40	53	30,6	12–13
Ямало-Ненецкий АО	50	18	5	81	4	31,6	14
Ленинградская область	27	39	33	34	27	32,0	15
Самарская область	65	43	11	14	32	33,0	16–17
Тюменская область	58	14	22	66	5	33,0	16–17
Мурманская область	5	42	3	65	51	33,2	18–20
Ростовская область	55	11	52	20	28	33,2	18–20
Ханты-Мансийский АО	59	22	9	73	3	33,2	18–20
Ивановская область	18	35	63	12	39	33,4	21–22
Свердловская область	37	7	43	38	42	33,4	21–22
Республика Башкортостан	83	8	32	28	18	33,8	23
Воронежская область	59	22	41	13	41	35,2	24
Ульяновская область	14	19	43	30	73	35,8	25
Республика Мордовия	24	25	60	31	44	36,8	26–27
Кемеровская область	18	33	72	47	14	36,8	26–27
Ярославская область	49	70	27	21	20	37,4	28
Хабаровский край	18	53	25	80	12	37,6	29
Чукотский АО	1	74	12	87	19	38,6	30
Камчатская область	12	50	10	78	45	39,0	31
Ставропольский край	78	19	20	29	50	39,2	32



	Интегральные ранги					Среднее значение интегрального ранга	Обобщенный ранг (место)
	Блок						
	1	2	3	4	5		
Вологодская область	30	37	54	50	29	40,0	33–34
Новгородская область	15	47	75	56	7	40,0	33–34
Магаданская область	3	73	16	85	24	40,2	35
Саратовская область	10	39	39	36	78	40,4	36
Тамбовская область	34	46	36	33	54	40,6	37
Красноярский край	10	48	62	75	9	40,8	38
Владимирская область	37	59	30	8	72	41,2	39–40
Удмуртская Республика	80	29	58	16	23	41,2	39–40
Республика Коми	6	61	55	58	31	42,2	41
Сахалинская область	15	67	42	67	21	42,4	42
Курская область	74	32	30	23	56	43,0	43–44
Томская область	63	15	38	63	36	43,0	43–44
Орловская область	84	49	24	9	52	43,6	45
Рязанская область	63	29	33	26	68	43,8	46
Астраханская область	46	66	52	52	8	44,8	47
Пензенская область	71	43	40	35	37	45,2	48–49
Омская область	70	9	58	54	35	45,2	48–49
Республика Марий Эл	21	55	45	45	62	45,6	50
Смоленская область	33	35	65	41	59	46,6	51
Корякский АО	4	79	49	86	16	46,8	52
Тульская область	50	82	19	17	67	47,0	53
Тверская область	8	61	70	43	60	48,4	54–57
Республика Адыгея	30	78	49	24	61	48,4	54–57
Пермский край	69	31	57	42	43	48,4	54–57
Приморский край	50	27	63	64	38	48,4	54–57
Карачаево-Черкесская Республика	81	17	36	44	65	48,6	58
Новосибирская область	75	28	47	46	48	48,8	59
Республика Саха (Якутия)	39	37	78	82	10	49,2	60
Кабардино-Балкарская Республика	79	59	8	18	87	50,2	61
Брянская область	50	65	55	7	80	51,4	62–63
Ненецкий АО	13	70	85	88	1	51,4	62–63
Волгоградская область	65	41	48	37	69	52,0	64
Калужская область	67	80	46	25	46	52,8	65

	Интегральные ранги					Среднее значение интегрального ранга	Обобщенный ранг (место)
	Блок						
	1	2	3	4	5		
Республика Карелия	23	58	61	60	64	53,2	66
Алтайский край	73	22	35	57	82	53,8	67
Костромская область	17	53	68	51	81	54,0	68–69
Таймырский (Долгано-Не-нецкий) АО	24	85	13	74	74	54,0	68–69
Республика Хакасия	43	69	69	59	33	54,6	70
Агинский Бурятский АО	39	55	84	69	30	55,4	71
Звенкинский АО	2	77	87	84	34	56,8	72
Кировская область	45	57	72	48	63	57,0	73
Амурская область	9	72	71	77	58	57,4	74
Архангельская область	26	74	78	62	49	57,8	75–76
Республика Калмыкия	55	33	67	68	66	57,8	75–76
Республика Ингушетия	88	88	5	27	86	58,8	77
Псковская область	39	51	77	55	85	61,4	78–79
Автономная еврейская область	42	61	66	61	77	61,4	78–79
Чеченская Республика	86	74	81	39	47	65,4	80
Читинская область	34	61	83	76	76	66,0	81
Республика Алтай	59	52	75	83	71	68,0	82
Республика Дагестан	86	82	49	49	84	70,0	83
Республика Бурятия	77	67	82	71	70	73,4	84
Иркутская область	72	84	74	70	75	75,0	85
Курганская область	85	81	80	53	83	76,4	86
Республика Тыва	62	87	86	79	79	78,6	87
Усть-Ордынский Бурятский АО	76	86	88	72	88	82,0	88

\* Субъекты РФ расположены в порядке возрастания значения обобщенного ранга.

## ВЫВОДЫ

1. Регионы — субъекты Российской Федерации могут быть ранжированы и типологизированы в зависимости от уровня развития отраслей общественного сектора экономики.
2. Регионы — субъекты РФ могут быть подразделены на следующие типы по степени развития отраслей общественного сек-

тора: лидеры, относительно развитые или опережающие, «середины» (или «средняки»), относительно неразвитые или отстающие, аутсайдеры.

3. Уровень развития жилищно-коммунального хозяйства в регионах может быть описан следующими блоками статистических показателей: обеспеченность жильем, строительство и реновация жилья, благоустройство жилищного фонда, густота коммунальных сетей, расходы на жилищное и коммунальное хозяйство и прибыльность предприятий ЖКХ.
4. Уровень развития отрасли «Образование» в регионах может быть описан следующими блоками статистических показателей: расходы консолидированных бюджетов на сферу «Образование», состояние помещений общеобразовательных учреждений, пропускная способность общеобразовательных учреждений, доли студентов в населении.

## **ТЕРМИНЫ**

Регионы — субъекты Российской Федерации

Региональный уровень развития отраслей общественного сектора

Регионы-лидеры

Регионы — относительно опережающие

Регионы-«средняки»

Регионы — относительно отстающие

Регионы-аутсайдеры

Рейтинги и типологии регионов

Частные, интегральные и обобщенный ранги регионов по уровню развития отраслей общественного сектора

Типология регионов — субъектов РФ по уровню развития жилищно-коммунального хозяйства

Обеспеченность жильем

Строительство и реновация жилья

Благоустройство жилищного фонда

Густота коммунальных сетей

Расходы на коммунальное хозяйство и прибыльность предприятий ЖКХ

Показатели уровня развития отрасли «Образование» в регионах

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Почему важно построение рейтингов и типологий регионов, а также учет их дифференциации по уровню развития отраслей общественного сектора?
2. Какие показатели уровня развития отраслей общественного сектора пригодны для построения рейтингов и типологий регионов?
3. Опишите типологию регионов РФ по степени развитости отраслей общественного сектора.
4. Назовите методы ранжирования регионов, которые вы знаете. Что такое частные и интегральные ранги?
5. Какие блоки индикаторов служат для описания жилищно-коммунального хозяйства в регионе?
6. Опишите построение обобщенного рейтинга регионов РФ для отрасли общественного сектора «Жилищно-коммунальное хозяйство». Назовите основные его результаты.
7. Каковы основные блоки и показатели уровня развития отрасли «Образование» в регионах РФ?

# Раздел VI

## НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

### ГЛАВА 25. МЕСТО И РОЛЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЭКОНОМИКЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА РОССИИ

---

#### 25.1. НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СТРУКТУРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Общественный сектор функционирует посредством государственных и негосударственных структур, среди которых особое место занимают *некоммерческие организации* (НКО). Эти организации, создаваемые гражданами и юридическими лицами для решения экономических, социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и других задач, образуют особый сектор национальной экономики, выделяемый в системе национальных счетов. НКО взаимодействуют с сектором государственного управления, нефинансовыми и финансовыми организациями и домашними хозяйствами. Они активно участвуют в воспроизводстве человеческого капитала, способствуют повышению конкурентоспособности экономики и формированию гражданского общества. Как свидетельствует российский и зарубежный опыт, в регулировании экономических и социальных процессов возрастает роль общественных структур — негосударственных, неправительственных НКО.

В отличие от коммерческих организаций, нацеленных на извлечение прибыли, для НКО прибыль не является уставной целью и не распределяется между участниками. В соответствии со ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям. Цели деятельности НКО указываются в их уставах.

Следовательно, НКО являются сознательно координируемыми социальными образованиями, имеющими определенные границы,

структуру, соподчиненность и взаимосвязи и функционирующими на относительно постоянной основе для достижения общей цели (или целей), не включающей производство и распределение прибыли.

При объединении в НКО и учреждении (создании) НКО граждане руководствуются своими потребностями, интересами, мотивами и ценностями, которые могут быть материальными, духовными и социальными.

Потребность — это забота человека о средствах и условиях существования, развития и самосохранения, принадлежности к группе людей (семье, коллективу и т.п.), общении, внимании и уважении, возможности реализовать свой творческий потенциал. Потребности многочисленны и многообразны. Если потребность конкретизирована и намечена в качестве цели, она становится интересом. У человека появляется мотив — внутреннее побуждение, направленное на реализацию своего интереса. При этом необходимо учитывать, что среди своих потребностей каждый человек может выделить такие, которые в данный период (или на всю жизнь) являются для него главными. Это его ценности, основываясь на которых он принимает решения, делает выбор.

НКО, за исключением религиозных групп, являются юридическими лицами, т.е. имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечают по своим обязательствам этим имуществом, могут от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица имеют самостоятельный баланс или смету, счета и печать, подлежат государственной регистрации. С момента регистрации организация приобретает права юридического лица.

Согласно ст. 48 ГК РФ в связи с образованием юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. Обязательство означает, что одно лицо должно совершить в пользу другого определенные действия (или воздержаться от них) и последнее имеет право потребовать выполнения обязательства в судебном порядке (ст. 307 ГК РФ). Обязательственные права имеют члены потребительских кооперативов, право собственности имеют учредители государственных, муниципальных, автономных и частных учреждений. К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организа-

ции (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Граждане и (или) юридические лица могут объединяться в НКО для координации своих действий, достижения общих целей и защиты общих интересов. В таких НКО (потребительские кооперативы, некоммерческие партнерства, некоммерческие товарищества, ассоциации и союзы) предусмотрено членство. Члены НКО граждане и (или) представители юридических лиц — вправе принимать участие в работе высшего органа — общего собрания, съезда, конференции и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы. Эти организации служат непосредственно тем, кто состоит в них.

Граждане и (или) юридические лица могут также учреждать НКО (фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, автономные учреждения, государственные корпорации). В этих организациях не предусмотрено членство. Учредители контролируют деятельность своих НКО через попечительский или наблюдательный совет, порядок формирования руководящих органов. Данная группа НКО производит блага, необходимые другим людям (не учредителям), которые могут предоставляться им бесплатно либо за плату.

НКО производят товары и услуги, формируют институты, общественные структуры, в том числе элементы демократического механизма государственного управления, условия и организационные формы деятельности многих субъектов рынка. Деятельность НКО как структур общественного сектора корректирует организационную и институциональную основы рыночного механизма. Существование НКО объясняется рядом причин, которые можно кратко сгруппировать следующим образом:

- необходимость корректировки «провалов» рынка и государства;
- необходимость организаций, ориентированных на интересы пользователей, потребителей, а не на интересы инвесторов;
- необходимость «промежуточных» организаций, обеспечивающих взаимосвязи государства и бизнеса, человека и общества.

Наиболее распространенным в отечественной и зарубежной литературе является обоснование деятельности НКО как структур общественного сектора необходимостью корректировки «провалов» рынка и государства.

Вместе с тем среди НКО есть не только такие, которые действуют в сферах, неэффективных для бизнеса и государства (например, благотворительные). Многие НКО изначально составляют инфраструктуру рыночной экономики (биржи, торгово-промышленные палаты, организации работодателей и др.). Производя товары и услуги, негосударственные НКО конкурируют между собой, с государственными и коммерческими организациями. Это — не «провалы» рынка, а его часть. Рынок же невозможен без демократии и гражданского общества, основу которых составляют различные общественные организации, имеющие статус НКО.

Следовательно, НКО неотделимы от рыночной, конкурентной экономики. Но специфика их деятельности состоит в том, что они ориентированы на пользователя, потребителя. Это не означает отсутствия у учредителей экономических интересов — выгоду можно получать не только непосредственно в виде дохода с капитала, но и в результате изменения условий бизнеса посредством деятельности НКО (лоббирование законов, защита своих интересов союзами товаропроизводителей и т.п.), а также используя статус НКО.

Современная экономика — это комплексная система, функционирующая посредством различных институциональных форм. НКО обеспечивают интеграцию экономики. Их нельзя считать независимым сектором, функционирующим отдельно от бизнеса и государства, поскольку между ними существуют финансовые взаимосвязи и сотрудничество. НКО как структуры общественно-го сектора обеспечивают взаимодействие бизнеса и государства, индивидов и государства и т.п. В этом смысле их можно называть «промежуточными (*intermediate*) организациями»<sup>1</sup>.

Следует учитывать, что в экономической литературе для характеристики НКО используются различные термины, например: в англоязычных странах — «неприбыльные организации» (*nonprofit organizations*), в Германии — «ассоциированная система»<sup>2</sup>.

Институциональные единицы общественного сектора имеют определенные организационно-правовые формы, которые указываются рядом с названием организации на печатях, бланках, вывесках и т.п. Любая зарегистрированная организация имеет какую-либо организационно-правовую форму. Необходимо учитывать, что законодательство Российской Федерации предусматривает раз-

---

<sup>1</sup> Ware A. *Between Profit and State. Intermediate Organizations in Britain and the United States.* Cambridge: Polity Press, 1989. P. 2, 26.

<sup>2</sup> The Nonprofit Sector in the Mixed Economy / Ed. By Ben-Ner A, Gui B. The Univ. of Michigan Press, 1993. P. 2, 186.



личные организационно-правовые формы для коммерческих и некоммерческих организаций. Организационно-правовая форма, предусмотренная законодательством для некоммерческих организаций, свидетельствует, что данная структура относится к общественному сектору.

В России, по данным на 1 января 2006 г., было зарегистрировано более 168 тыс. общественных и религиозных организаций<sup>1</sup>.

Многообразие целей деятельности НКО определяет многообразие их функций в национальной экономике. Основные функции НКО — это удовлетворение материальных и духовных потребностей населения (например, медицинские и образовательные учреждения), концентрация ресурсов для решения социально-экономических задач (различные фонды), организация и координация действий юридических и физических лиц для реализации своих интересов в процессе государственно-частного партнерства, выработки эффективных институтов производства и распределения общественных благ (например, ассоциации и союзы, партии, общественные движения).

В рамках институционального механизма существует определенная совокупность институтов, регулирующих деятельность НКО. Институты НКО — это нормы и правила, фиксирующие правомочия собственников, ограничения в производстве, распределении и использовании прибыли, особенности финансирования и налогообложения, а также создания, регистрации, функционирования, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций. Они отражены в законодательстве<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Россия в цифрах. 2006. Краткий статистический сборник. М.: Фед. служба гос. стат-ки, 2006. С. 54–55.

<sup>2</sup> Конституция РФ, Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Жилищный кодексы РФ, федеральные законы «О некоммерческих организациях», «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», «О товариществах собственников жилья», «О негосударственных пенсионных фондах», «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «О профессиональных союзах и гарантиях их деятельности», «Об объединении работодателей», «О политических партиях», «О жилищных накопительных кооперативах», «О кредитных потребительских кооперативах граждан», «О свободе совести и религиозных объединениях», «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «Об автономных учреждениях», «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и др.

В России в период рыночных реформ часть НКО трансформировалась из огосударствленных, идеологически скованных общественных организаций в самостоятельные, использующие многообразные источники финансирования. Это относится к профсоюзам, творческим союзам, потребительским кооперативам и т.п. Другая часть НКО возникла заново. В их числе союзы производителей (работодателей), негосударственные учреждения и фонды, некоммерческие партнерства и другие организационно-правовые формы НКО, образованные юридическими и физическими лицами как частными собственниками.

Трансформационные процессы развития НКО продолжаются. Возникли новые организационно-правовые формы НКО — государственная корпорация, автономное учреждение, община коренных малочисленных народов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об автономных учреждениях» государственные и муниципальные учреждения (кроме учреждений здравоохранения) могут быть по их инициативе или с их согласия преобразованы в автономные учреждения. Создан ряд государственных корпораций<sup>1</sup>.

Принят также Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», который создает основы для формирования институтов и организаций, расширяющих возможности финансирования уставной деятельности НКО.

НКО вправе иметь в собственности или оперативном управлении здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства, ценные бумаги, земельные участки и другое имущество. Они отвечают по своим обязательствам тем имуществом, на которое по закону может быть обращено взыскание.

Прибыль не может быть уставной целью деятельности НКО. НКО имеют право осуществлять коммерческую деятельность по-

---

<sup>1</sup> Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Российская корпорация нанотехнологий (Роснанотех)», «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горно-климатического курорта (ГК «Олимпстрой)», Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии».

стольку, поскольку она служит достижению уставных целей. Это производство товаров и услуг, отвечающих целям создания НКО, приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчиков. Для ведения коммерческой деятельности НКО могут создавать коммерческие структуры. В соответствии с законодательством РФ на коммерческую деятельность отдельных организационно-правовых форм НКО могут быть установлены дополнительные ограничения. Например, негосударственным пенсионным фондам запрещено размещать пенсионные резервы в некоторые виды ценных бумаг и осуществлять сделки, которые могут подорвать гарантии пенсионного обеспечения.

В России наибольшая доля доходов НКО от коммерческой деятельности приходится на платную реализацию товаров и услуг. Широко используется сдача в аренду находящегося в распоряжении НКО имущества. Практикуются также операции с корпоративными ценными бумагами. В перспективе НКО будут шире использовать и другие способы получения доходов от собственности (патенты, авторские права, компьютерные программы, права на символику и т.п.).

Проблемы и противоречия становления рыночной экономики в России отразились и в деятельности НКО, и на процессах формирования институтов, регулирующих их деятельность. Нуждаются в совершенствовании институты финансирования НКО и их взаимодействия с органами государственного и муниципального управления. Необходимы налоговые льготы для юридических лиц, осуществляющих пожертвования в НКО<sup>1</sup>. Контакты с органами государственного и муниципального управления и с бизнесом нередко монополизированы небольшим количеством НКО (особенно в регионах).

## **25.2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ТОВАРОВ И УСЛУГ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

НКО как субъекты экономической деятельности участвуют в производстве и потреблении ВВП, а также в образовании, использовании и перераспределении доходов. Величина создаваемо-

---

<sup>1</sup> Физические лица имеют право на налоговый вычет, включающий затраты на образование, лечение, ремонт жилья, благотворительные пожертвования и т.п., в размере не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде (ст. 219 НК РФ).

ю ими ВВП соответствует суммарной величине оплаты труда, прибыли и амортизации, а с позиций производства — стоимости произведенных ими товаров и услуг за вычетом материальных затрат (кроме амортизации). В то же время предлагаемые этим сектором экономики товары и услуги (за плату или безвозмездно) используются домашними хозяйствами, нефинансовыми предприятиями, финансовыми учреждениями, государственными учреждениями и т.д. Исходя из этого существуют особенности НКО как производителей товаров и услуг на уровне общества и на уровне организации.

НКО вносят свой вклад в производство и перераспределение общественных ресурсов.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, количество предприятий и организаций, находящихся в собственности общественных и религиозных организаций, увеличилось с 53 тыс. на 1 января 1995 г. до 252,5 тыс. на 1 января 2006 г., т.е. в 4,7 раза, а их удельный вес в общем количестве предприятий и организаций возрос за указанный период с 2,7 до 5,3%<sup>1</sup>.

Доля инвестиций НКО в основной капитал, в целом, имеет меньший удельный вес — с конца 1990-х гг. по 2004 г. она составляет ежегодно 0,2%, в том числе 0,1% — по организациям потребительской кооперации и 0,1% — по общественным и религиозным организациям<sup>2</sup>. Предпочтительные направления инвестиций общественных и религиозных организаций — легкая промышленность (1% объема инвестиций по отрасли в целом), культура и социальное обеспечение — 0,8%, полиграфическая промышленность — 0,7, металлообработка и общественное питание — по 0,5, наука и научное обслуживание — 0,4%<sup>3</sup>.

Как уже отмечалось, НКО участвуют в перераспределительных процессах. В случае благотворительности физического или юридического лица перераспределение осуществляется между благотворителем и получателями благотворительной помощи в денежной или натуральной форме. Если НКО выполняют государственный или муниципальный заказ, перераспределяются средства налогоплательщиков.

На уровне организации следует учитывать особенности маркетинга НКО. В искусстве маркетинга НКО активно используют

<sup>1</sup> Россия в цифрах. 2006. Краткий стат. сборник. М.: Фед. служба гос. статистики, 2006. С. 167.

<sup>2</sup> Там же. С. 371.

<sup>3</sup> Инвестиции в России. 2003 г. М.: Госкомстат РФ, 2003. С. 25, 32.

знание психологии человека и общественное мнение для дифференцированного подхода к покупателям.

Рынок — сложная система. Спрос и предложение определяются не только изменением издержек, цен и уровнем инфляции. В то же время любая организация должна иметь ресурсы для развития, иначе она потеряет своих потребителей. Чтобы оставаться на месте, приходится бежать вперед. У НКО два основных ограничения деятельности на рынке — работать в рамках своего устава и не разориться.

В обобщенном виде структура производства в НКО может быть представлена как обслуживание государства, обслуживание коммерческих организаций и обслуживание домашних хозяйств.

Таким образом, НКО обеспечивают потребности юридических и физических лиц. Они производят товары и услуги, которые могут продаваться по рыночным ценам, льготным ценам либо передаваться потребителю бесплатно.

В связи с этим в отечественной и зарубежной литературе существует точка зрения, что НКО можно подразделять на рыночных и нерыночных производителей. К *рыночным производителям*, в свою очередь, относятся две группы НКО: реализующие свою продукцию по рыночным ценам и создаваемые коммерческими организациями для представительства своих интересов. *Нерыночные производители* предоставляют товары и услуги бесплатно или по низким, иногда символическим ценам. Они могут финансироваться государством или частными благотворителями.

Вместе с тем, как свидетельствует российский и зарубежный опыт, деятельность НКО все более диверсифицируется, они стремятся обрести собственные источники средств в виде доходов от коммерческой деятельности. Поэтому не всегда представляется возможным отнести ту или иную НКО к рыночным или нерыночным производителям. По-видимому, точнее будет разграничивать производство общественных, смешанных и частных благ в НКО; но это не означает, что конкретные организации обязательно специализируются на чем-то одном.

Основная часть благ, производимых НКО, — это смешанные блага. Они частично исключаемы, а некоторые из них имеют адресный характер. Блага предоставляются членам организации либо тем, кто является пользователем данной организации (например, учащиеся данного учебного заведения), либо тем, кого организация считает нуждающимися в благотворительной помощи и в состоянии обеспечить. Появление дополнительных пользователей

обычно приводит к дополнительным издержкам. Так, дополнительным учащимся нужны места для занятий, с увеличением количества пользователей оборудование изнашивается быстрее и требует замены.

Издержки НКО покрываются за счет платы пользователей, бюджетных ассигнований (средств налогоплательщиков), благотворительных пожертвований и доходов НКО от коммерческой деятельности, если она имеет место. Поэтому эффективность работы НКО определить сложнее, чем коммерческих организаций.

Для коммерческих организаций важно, чтобы при неизменной цене валовые предельные издержки не превышали средние. Тогда дополнительная единица продукции принесет не меньше прибыли, чем предыдущие. Для НКО важен размер дохода, который может включать или не включать прибыль. НКО стремятся максимизировать доход. Дополнительная единица продукции должна приносить не меньше дохода, чем предыдущие. Но издержки могут иногда достигать всей суммы дохода.

Таким образом, некоммерческие организации заинтересованы в положительном или хотя бы нулевом эффекте масштаба. Отрицательный эффект масштаба будет свидетельствовать о неправильной стратегии или о внутренних проблемах организации.

Следовательно, ориентация на прибыль ( $P$ ) или доход ( $I$ ) — это первое различие в подходе к определению эффективности деятельности коммерческой или некоммерческой организации,  $\Delta P/\Delta C$  или  $\Delta I/\Delta C$ , где  $C$  — издержки.

Второе различие имеется в структуре затрат. Производственная функция для НКО включает больше факторов, чем для коммерческой организации:

$$Q = f(k, l, v, t, s, i, d),$$

где  $k$  — капитал;  $l$  — оплачиваемый труд;  $v$  — неоплачиваемый (добровольный) труд;  $t$  — затраты на технологию;  $s$  — затраты на науку;  $i$  — затраты на новые идеи и их использование;  $d$  — пожертвования.

Современный маркетинг предполагает, что и коммерческие, и некоммерческие организации знают свои сегменты рынка, воспринимают сигналы с этих сегментов и определяют, что надо производить. Вместе с тем для производства смешанных благ в НКО знание своего сегмента рынка, своих потенциальных потребителей является неотъемлемым условием. Это не торговля цветами в киоске, когда кто-нибудь из прохожих купит букет, а кто-нибудь

пройдет мимо. В основе маркетинговой деятельности при производстве смешанных благ лежит сфокусированная дифференциация — поиск групп потребителей, чьи потребности наилучшим образом может удовлетворить данная НКО.

Все вышеизложенное свидетельствует о правомерности понятия рынка смешанных благ, производимых НКО. Некоммерческие организации могут сочетать ценовые и неценовые методы в борьбе за свой рынок, использовать различные мотивы потребительского выбора.

Как уже отмечалось, необходимо учитывать, что на рынке НКО стараются найти собственные сегменты, обусловленные спросом на конкретные виды и ассортимент товаров и услуг и наличием групп потребителей с определенным уровнем дохода. В таком случае они конкурируют между собой в рамках сегментов или не конкурируют, поскольку находятся в разных сегментах. Соответственно, изменение уровня цен в одних организациях будет влиять на уровень цен в других организациях в пределах сегмента либо не повлияет на них.

Например, негосударственные вузы имеют определенный контингент потребителей своих образовательных услуг<sup>1</sup>. Это студенты, чьи личные доходы или доходы их семей позволяют оплачивать образование и чье отношение к получению высшего образования можно охарактеризовать следующим образом: завязать знакомства, нужные для карьеры и бизнеса; приобрести те знания, которые каждый считает необходимыми для себя; получить диплом о высшем образовании. Цена равновесия на образовательные услуги в рассматриваемом случае будет зависеть от спроса данного контингента и предложения со стороны негосударственных вузов (пересечение кривых  $D_1$  и  $S_1$  на рис. 25.1).

Негосударственные вузы конкурируют между собой и с государственными вузами. Государственные вузы предоставляют не только бесплатные, но и платные услуги, иногда дешевле, а чаще дороже, чем негосударственные (пересечение кривых  $D_2$  и  $S_2$  на рис. 25.1).

Негосударственные вузы в России в 2005/06 уч. г. составляли 39% общего числа высших учебных заведений, и в них училось 15%

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 46 Федерального закона «Об образовании» платная образовательная деятельность вуза не рассматривается как предпринимательская, если получаемый от нее доход полностью идет на обеспечение образовательного процесса, его развитие и совершенствование.

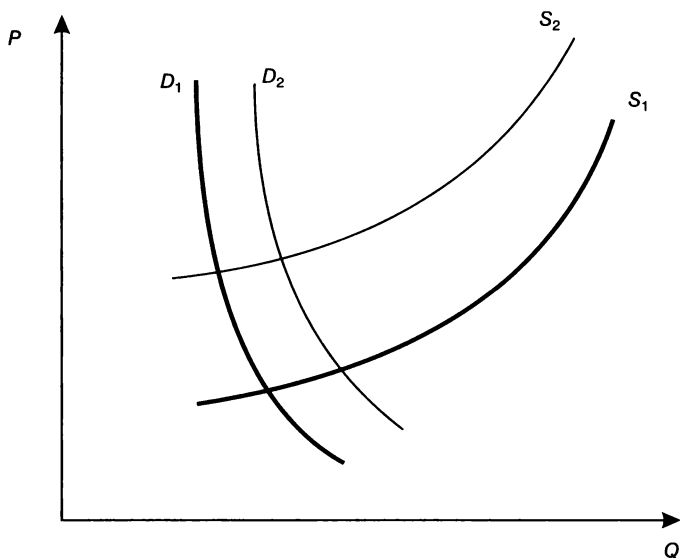


Рис. 25.1. Кривые спроса и предложения на рынке образовательных услуг

студентов<sup>1</sup>. Государственные вузы, безусловно, сокращают спрос на платные образовательные услуги, поскольку предоставляют часть из них бесплатно. При этом в государственных вузах растет количество обучающихся за плату. Однако на выбор студентов влияет не только уровень цен, но и мотивации к учебе в негосударственном вузе, о которых говорилось выше. В результате эластичность спроса от цены меньше, чем эластичность спроса от дохода.

НКО по-разному решают проблему «безбилетника» в зависимости от того, предусмотрено ли в данной организационно-правовой форме членство. Если членство предусмотрено, то блага предоставляются членам организации, которые платят взносы и несут определенные уставом обязанности. Здесь «безбилетников» не будет. Если членство не предусмотрено, то существует минимум благ, где проблема «безбилетника» не имеет значения, поскольку доходы организации покрывают затраты.

Необходимо отметить, что НКО выступают субъектами не только рынка готовой продукции, но и рынка идей, который является специфическим рынком для этих организаций. Особенностью

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. 2006. Стат. сборник. М.: Фед. служба гос. стат-ки, 2006. С. 247.



рынка идей выступает то, что продажа осуществляется предварительно с помощью договоров на получение государственных и частных грантов и имеет место конкуренция конкурсных заявок. При этом цена (сумма финансирования гранта) приблизительно известна заранее. Качество товара оценивается на завершающем этапе, при подписании акта приемки-сдачи. Поэтому основными конкурентными преимуществами являются имидж организации, личные связи, умение составить конкурсную заявку и выбор тематики с наибольшей степенью вероятности принятие заявки. Последнее во многом зависит от имиджа организации и конкретных исполнителей, установления и поддержания длительных, взаимовыгодных отношений с грантодателями и партнерами.

Следовательно, НКО осуществляют маркетинг идей, маркетинг организации, маркетинг личности и маркетинг отношений. Positionирование организации на фоне конкурентов может играть более значительную роль, чем позиционирование заявки на фоне заявок конкурентов. Срабатывает синергический эффект — качественное выполнение одних заявок рассматривается как основание ожидать качественного выполнения других заявок.

### **25.3. КОНЦЕНТРАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ЗАДАЧ**

С помощью НКО концентрируются ресурсы, которые инвестируются в человеческий и социальный капитал, а также в реальный сектор экономики. Наиболее удобной для этих целей организационно-правовой формой НКО является фонд.

Согласно российскому законодательству фонд создается на основе добровольных имущественных взносов физическими и (или) юридическими лицами. Имущество передается учредителями в собственность фонда. Фонд вправе заниматься коммерческой деятельностью, соответствующей его уставным целям, создавать для этого хозяйственные общества или участвовать в них. Порядок управления фондом определяется его уставом. Надзор за деятельностью фонда осуществляет попечительский совет, образованный учредителями.

Например, научно-исследовательская деятельность получает финансовую поддержку из государственных и частных фондов — Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), Благотвори-

тельного фонда содействия отечественной науке (учредители — Р.А. Абрамович, О.В. Дерипаска, А.Л. Мамут) и др.

В фондах осуществляется также накопление целевого капитала. Целевой капитал — это сформированная за счет пожертвований, внесенных жертвователями в виде денежных средств, часть имущества НКО, переданная ею в доверительное управление управляющей компании для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности данной организации. В соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» все НКО, кроме государственных корпораций, политических партий и общественных движений, имеют право получать средства от специализированных организаций управления целевым капиталом, создаваемых в организационно-правовой форме фонда исключительно для формирования целевого капитала, использования и распределения дохода от него в пользу иных получателей дохода. Если НКО имеет организационно-правовую форму фонда, автономной некоммерческой организации, общественной или религиозной организации, она вправе сформировать за счет пожертвований юридических и физических лиц собственный целевой капитал. НКО обязаны вести обособленный бухгалтерский учет всех операций, связанных с целевым капиталом, иметь для их осуществления отдельный банковский счет.

Правомочия собственника в процессе формирования целевого капитала и использования доходов от него распределяются таким образом, чтобы согласовать интересы жертвователей, получателей дохода от целевого капитала, специализированных организаций управления целевым капиталом и управляющих компаний. Для определения порядка использования доходов от целевого капитала НКО, владеющая целевым капиталом, обязана создать совет по его использованию. В состав совета входят жертвователи (их представители), представители самой НКО (не более  $\frac{1}{3}$  членов совета), граждане и представители юридических лиц, имеющих заслуги перед обществом, авторитет и (или) достижения в области, соответствующей целям деятельности этой организации.

Законодательством предусмотрены также ограничения при совершении операций с имуществом, составляющим целевой капитал. В частности, управляющая компания, осуществляющая доверительное управление имуществом, составляющим целевой капитал, не вправе предоставлять займы за счет этого имущества и

доходов от него. Не допускается также приобретать за счет денежных средств, входящих в состав целевого капитала, ценные бумаги эмитентов, в отношении которых осуществляются меры досудебной санации или введена процедура несостоятельности (банкротства), использовать имущество, составляющее целевой капитал, в качестве обеспечения исполнения обязательств (своих, некоммерческой организации, третьих лиц), за исключением тех, которые непосредственно связаны с доверительным управлением вышеназванным имуществом.

Организационно-правовая форма фонда удобна и потому, что фактически позволяет осуществлять кредитование на более выгодных условиях, чем банк. Формально фонд оказывает помощь заемщику, а возврат кредита происходит в форме добровольных взносов и благотворительных пожертвований.

Подобным же образом члены некоммерческого партнерства могут получать финансовую помощь и возвращать ее в форме членских взносов. Поскольку члены некоммерческого партнерства остаются собственниками имущества, внесенного ими при образовании данной НКО, они поддерживают организацию до тех пор, пока заинтересованы в ее существовании. Это дополнительный мотив аккуратно возвращать занятые средства.

Автономная некоммерческая организация образуется на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в социальной сфере и иных услуг. Как и фонд, эта организационно-правовая форма позволяет фактически осуществлять кредитование в форме финансовой помощи.

Организационно-правовая форма государственной корпорации позволяет государству сконцентрировать и организационно объединить материальные и трудовые ресурсы для решения приоритетных задач. Это поддерживает экономическую безопасность страны в условиях, когда России предстоит вступить в ВТО и возможности государственного протекционизма отечественных производителей сократятся. Создание государственных корпораций является одной из форм разрешения противоречия между усилением позиций государства в национальной экономике и развитием рыночных отношений. Необходимо также учитывать, что для осуществления экономической деятельности за рубежом важно, что каждая государственная корпорация — самостоятельное юридическое лицо с правом собственности. Известны примеры, когда на государственное имущество за рубежом пытались наложить арест за долги Российской Федерации. Имущество государственных кор-

пораций от таких действий защищено, поскольку оно не является государственным.

Накоплению ресурсов для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей служат также потребительские кооперативы. Так, члены жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) и жилищных накопительных кооперативов (ЖНК) строят и приобретают жилье. Потребительские кредитные кооперативы выдают иймы.

Негосударственные, неполитические и нерелигиозные НКО могут выступать посредниками при получении грантов зарубежных фондов, поскольку последние не предоставляют средства государственным, политическим и религиозным организациям (например, государственным образовательным и научно-исследовательским учреждениям).

В НКО возможно объединять средства из различных источников. Например, государственное образовательное учреждение финансируется государством и в то же время вправе получать благотворительные пожертвования, средства от оказания платных образовательных услуг, сдачи в аренду помещений и т.п. Таким образом, НКО образуют удобные структуры для концентрации и целевого использования материальных и денежных ресурсов.

#### **25.4. ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ СИЛ**

Одной из предпосылок управляемости общества является его организационно представленное структурирование. Существует множество общественных структур: политическая, профессиональная, религиозная, национальная и т.д. Эти структуры в той или иной степени представлены соответствующими НКО. Следовательно, некоммерческие организации как структуры общественного сектора участвуют не только в воспроизводстве и перераспределении ресурсов, но и в процессах управления обществом, становления и развития демократии, формирования организационных основ гражданского общества.

Гражданское общество — это особая форма взаимодействия индивидов, государственных и общественных структур, при которой гарантируются права и свободы граждан, их самодеятельность и самоорганизация в экономической, социальной, политической и иных сферах жизнедеятельности. Оно основано на политическом равенстве и юридической свободе. Гражданское общество играет

определяющую роль в становлении, развитии и функционировании демократического государства.

В гражданском обществе государство осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, обеспечивая баланс интересов организационно представленных социальных сил. Этот баланс интересов в ходе общественных трансформаций меняется по вертикали (иерархия социальных сил) и по горизонтали (формы социально-политического представительства). НКО выступают носителями индивидуальных и групповых интересов людей, посредниками в их взаимоотношениях с властными структурами, позволяют выявлять и решать многие местные, региональные и национальные проблемы.

Гражданское общество отличается от государственного управления и от теневой власти. Оно представляет собой форму разрешения противоречия между законодательными ограничениями официального государственного управления и вседозволенностью теневого управления. НКО как организационные элементы гражданского общества осуществляют неофициальное управление в отличие от официальных государственных и муниципальных органов. Но в отличие от теневых организаций, также осуществляющих неофициальное управление, НКО действуют в рамках закона и нравственности. Они находятся на пересечении формальных и неформальных институтов, могут использовать те и другие. НКО приемлемы для всего общества и, по крайней мере, не наносят ему вреда.

Следовательно, роль НКО в обществе зависит от соотношения в рассматриваемой стране в данный период основных форм управления, представленных в табл. 25.1.

Таблица 25.1

Управление					
официальное		неофициальное			
Государственное	Муниципальное	общественное		теневое	
		НКО	Народные обычаи и традиции	Личные договоренности представителей государственной власти и бизнеса	Организованные преступные группировки

Субъекты управления осуществляют функции целеполагания, организации, регулирования, активизации и контроля в соответствии со своими интересами, финансовой и материальной базой,

человеческими ресурсами, способами воздействия на общество. Каждая форма управления обладает своими инструментами воздействия. Официальное управление основано на государственной власти, которая требует и принуждает исполнять законы, иначе человек будет отдан под суд. Неофициальная теневая власть также прибегает к принуждению.

Общественное управление опирается на законы и старается не противоречить им. Однако общественные структуры не принуждают выполнять их решения. Они стремятся прежде всего воздействовать на созидательные, позитивные стороны человеческой личности. Например, если у человека добрые взаимоотношения с окружающими, он находит друзей, а не врагов. Конфликты и порождаемые ими стрессы разрушают здоровье, семью, дружбу, совместную работу и т.п. Поэтому лучше быть уважительным, вежливым и дружелюбным, оказывать окружающим посильную помощь. Религиозные учения добавляют, что добрые дела угодны Богу.

Общественное управление опирается также на общественное мнение, которое формируется путем распространения информации. Например, если известно, что человек взял деньги в долг и не отдал, ему никто больше в долг не даст.

В гражданском обществе государству становятся необходимы негосударственные НКО. Структуры НКО позволяют финансировать избирательную кампанию, предоставляют возможность дополнительных заработков государственным служащим и т.п.

Негосударственные НКО поддерживают демократический имидж государства. Законы демократического государства стандартны и удобны для всех. Оно не оказывает предпочтения кому-либо. Но люди не одинаковы, их интересы различны. НКО позволяют корректно отграничиться от посторонних и сделать для своих то, что им надо.

НКО участвуют в образовании и функционировании важнейшего системообразующего института — политической системы (партий). Это политическая сфера деятельности НКО в гражданском обществе. Экономическая сфера включает НКО, входящие в организационный механизм рыночного регулирования (биржи, ассоциации, торгово-промышленные палаты, предпринимателей и т.п.). Ассоциации предпринимателей образуют горизонтальные структуры, альтернативные монополистическим объединениям. Отдельная сфера деятельности НКО — организация самодеятельности населения.

Наличие стабильно функционирующих организаций во всех трех сферах будет свидетельствовать о том, что гражданское общество в России полностью сформировалось. В настоящее время, как отмечалось на втором Общероссийском гражданском форуме 22 января 2008 г., происходит его оформление.

В России система стабильно функционирующих партий пока находится в процессе становления. Фактически можно назвать лишь две партии — КПРФ и ЛДПР, которые существовали на протяжении всего периода рыночных реформ. «Партия власти» создавалась к очередным выборам каждый раз под другим названием. Формирование многопартийной системы с двумя ведущими партиями только началось (партии «Единая Россия» и «Справедливая Россия»).

Профсоюзы за годы рыночных реформ трансформировались из государственных организаций в самостоятельные структуры. Они играют активную роль в разработке и принятии коллективных договоров и трехсторонних соглашений (Генерального, отраслевых и территориальных). Однако профсоюзы еще не отработали механизмы защиты прав работников в ряде конкретных случаев — невыплаты заработной платы, незаконных увольнений и т.п. В перспективе профсоюзы должны вырасти в более мощные и влиятельные организации.

Негосударственные пенсионные фонды пока не могут составлять серьезной конкуренции Пенсионному фонду РФ. Доля граждан, доверивших им свои пенсионные накопления, ничтожно мала. Развитие негосударственных пенсионных фондов будет зависеть от роста уровня жизни большинства населения, так же как и развитие потребительских и кредитных кооперативов, товариществ собственников жилья. В то же время уже сейчас достаточно успешно функционируют Общественная палата, объединения предпринимателей, негосударственные образовательные и медицинские учреждения.

Государство развивает законодательную базу самоорганизации бизнеса. Так, 1 декабря 2007 г. был принят Федеральный закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». В соответствии с ним к саморегулируемым организациям относятся некоммерческие объединения субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной (не менее 100) деятельности определенного вида, которые предусматривают выполнение членами организации определенных стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также имущественную ответствен-

ность перед потребителями производимых товаров (работ, услуг) и иными лицами посредством системы личного и (или) коллективного страхования и формирования компенсационного фонда (ст. 3). Данным Законом ассоциации предпринимателей нацеливаются на создание институтов, гарантирующих качество товаров (работ, услуг) и выполнение своих обязательств перед потребителями. Никто не захочет платить за недобросовестную работу другого. В саморегулируемых организациях предусмотрены особые исполнительные органы — орган по контролю за соблюдением стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности и орган по рассмотрению дел о применении мер дисциплинарного воздействия к нарушителям (ст. 19.1), третейские суды для разрешения споров между членами саморегулируемых организаций, а также между ними и потребителями произведенных товаров (работ, услуг) (ст. 6.3).

Некоммерческие организации, принимающие на себя вышеуказанные обязательства, должны подать сведения о себе в государственный реестр саморегулируемых организаций, ведение которого осуществляется федеральным уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) за саморегулируемыми организациями.

Российские ассоциации товаропроизводителей могут стать саморегулируемыми организациями и тем самым взять на себя часть функций государства. Однако возникает вопрос: заинтересованы ли они в этом? Данный Закон не дает на него ответа. Возможны два варианта претворения его в жизнь: государство предоставит льготы тем организациям, которые станут саморегулируемыми, или, используя административный ресурс, оно будет оказывать давление на те организации, которые не захотят стать таковыми.

В организации самодеятельности населения особую роль играют **общины коренных малочисленных народов Российской Федерации**. Они формируются по кровно-родственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам. Они создаются путем самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры (ст. 6.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» включена с декабря 2007 г.).

Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность,



соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Члены таких общин имеют имущественные права — они получают часть имущества (или компенсацию его стоимости) при выходе из общины или ее ликвидации.

Перспективы дальнейшего развития НКО как организационных структур гражданского общества в России зависят от внутренних и внешних условий. К внутренним условиям относятся: уровень и качество жизни населения, изменения в социальной структуре общества, соблюдение конституционных норм, культура взаимодействия людей в обществе. Внешние условия определяются ходом процессов глобализации и изменением роли России в мире.

Глобализация означает системную взаимосвязанность человечества, формирование единого мира и возможности управлять им. Интеграция национальных экономик в мировую экономику заставляет каждую страну адаптироваться к сложившейся ситуации и в то же время искать способы влиять на эту ситуацию. Возможности государственного протекционизма сокращаются, поскольку препятствие движению товаров и капитала приводит к экономической отсталости. Форма государственного управления становится демократической, экономическое законодательство — стандартным и «прозрачным». В этих условиях отстаивать свои экономические интересы можно неофициальными путями, в том числе через негосударственные, неправительственные НКО.

В условиях глобализации НКО помогают государству и частному бизнесу в международной сфере. Гуманитарная организация способна отправить своих сотрудников туда, куда закрыт доступ официальным представителям государства или персоналу компаний. Это следует учитывать российскому государству, коммерческим и некоммерческим организациям. России необходимы свои НКО, способные эффективно действовать за рубежом. В то же время следует контролировать деятельность зарубежных НКО в России, чтобы она не противоречила российским интересам и национальной безопасности.

Таким образом, в гражданском обществе институты НКО образуют механизм неофициального, негосударственного регулирования внутригосударственных и межгосударственных отношений, в котором сталкиваются, находят общие цели и компромиссы государство и деловые круги, группы людей и индивиды. Структуры НКО выходят на международный и глобальный уровни, что позволяет реализовывать государственные, общественные и частные интересы (проникновение в другие страны, сбор информации,

установление межличностных связей), выходить за рамки ограничений, устанавливаемых законодательством, но оставаться в рамках здравого смысла и политкорректности. С помощью НКО осуществляется общественное регулирование на международном, национальном и местном уровнях.

Исходя из всего вышеизложенного организация социальных сил в России представлена двумя большими группами НКО. Одна из них включает НКО, составляющие организационные основы формирования политической системы, регулирования рынка, разработки и принятия законов, т.е. представляющие интересы государства и бизнеса. Другая — НКО, производящие товары и услуги, позволяющие насытить платежеспособный спрос групп населения с различным уровнем доходов, объединить усилия и средства для создания благоприятной среды обитания, защиты своих близких от алкоголизма, наркомании, бездуховности и т.п. Деятельность и тех и других способствует социально-политической стабильности общества, которая представляет собой одно из важнейших общественных благ.

## **25.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Финансы НКО являются частью национальной финансовой системы, включающей финансы государственных, муниципальных, коммерческих и некоммерческих организаций и финансы домохозяйств, а также международной финансовой системы. Как уже отмечалось, НКО участвуют в движении финансовых потоков, перераспределении денежных средств между физическими и юридическими лицами. В то же время институты, регулирующие правила финансирования деятельности НКО, формируются с учетом социальной направленности их уставной деятельности.

Эти институты изменяются под воздействием двух основных групп факторов:

- отношения государства к НКО (какую роль оно отводит им и в какой мере рассматривает их в качестве налогоплательщиков, работодателей, благотворительных структур, самостоятельных организаций или находящихся под контролем государства);
- противоречий в развитии самих НКО — между необходимостью осуществлять уставную деятельность и искать средства для ее осуществления.

В России в период перехода к рыночной экономике произошла трансформация всей системы институтов. Были приняты Конституция РФ, Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Трудовой и Жилищный кодексы РФ, ряд федеральных законов и законов субъектов РФ, в которых содержатся правовые основы государственного регулирования финансовой стороны деятельности НКО. Изменились также источники финансирования и направления расходования средств НКО.

В соответствии со своим статусом большинство НКО осуществляют не только уставную, но и коммерческую деятельность — в той мере, в какой она способствует реализации уставных целей. Следовательно, доходы НКО можно подразделить на две группы:

- доходы, получаемые при осуществлении уставной деятельности;
- доходы от коммерческой деятельности.

При осуществлении уставной деятельности НКО получают доходы из внутренних и внешних источников. Доходы из внутренних источников — это взносы учредителей и членов организации. Доходы из внешних источников зависят от успешного фандрайзинга.

*Фандрайзинг* представляет собой сбор средств, выделяемых в виде пожертвований или под конкретные заказы (целевые программы). Работа при этом осуществляется в рамках уставной деятельности, но за плату, которая поступает от государства, различных организаций и частных лиц. Финансово-экономический кризис обострил проблемы поиска благотворителей, заказов, участия в конкурсах и лоббирования интересов своей организации. НКО конкурируют между собой в поиске источников финансирования.

Доходы и расходы НКО отражены в их сметах.

В разделе I сметы отражаются различные виды доходов НКО:

- регулярные и единовременные поступления от учредителей и членов организации;
- добровольные целевые взносы, пожертвования, гранты;
- ассигнования из государственного и муниципального бюджетов;
- выручка от реализации товаров, работ и услуг;
- дивиденды (доходы, проценты) по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;
- доходы от собственности (сдача в аренду, авторские права и т.п.);

- другие не запрещенные законом поступления (например, труд добровольцев, доходы от лотерей, благотворительных концертов).

К единовременным поступлениям относятся взносы учредителей и вступительные взносы. Членские взносы — это регулярные поступления, характерные для некоторых организационно-правовых форм НКО, предполагающих членство (общественное объединение, ассоциация, союз, некоммерческое партнерство, потребительское общество и т.п.).

Размер и порядок поступления взносов определяются локальными нормативными актами — уставами НКО либо решениями собственника (для учреждений).

Средства из государственного и муниципальных бюджетов могут поступать НКО в виде оплаты выполнения заказов, субсидий на развитие организации или в виде целевого финансирования программ и мероприятий. Средства выделяются на основе нормативного финансирования из бюджета соответствующего уровня.

Существенную роль в формировании доходов НКО играют также целевые поступления (пожертвования): из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, от юридических и физических лиц. Эти поступления могут быть как в натуральной, так и в денежной форме. Их состав определен в п. 2 ст. 251 Налогового кодекса РФ. Поступление этих средств отражается на соответствующих субсчетах счета 86 «Целевое финансирование».

Целевые поступления должны расходоваться на цели, указанные жертвователями. Поэтому в каждом случае составляются целевая программа и смета доходов и расходов по ней. Изменение статей расходов возможно только при наличии письменного согласия жертвователя. Если письменного согласия нет, а средства не удалось потратить целевым образом, их лучше вернуть жертвователю. В случае нецелевого использования сумма средств, израсходованных не по назначению, подлежит уплате в доход федерального бюджета.

Если пожертвование в денежной форме получила благотворительная организация, то согласно Федеральному закону № 135-ФЗ от 11 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» не менее 80% этой суммы должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования (если иное не предусмотрено благотворителем или

благотворительной организацией). В случае получения благотворительного пожертвования в натуральной форме оно должно быть направлено на благотворительные цели в течение одного года с момента получения (если иное не предусмотрено благотворителем или благотворительной организацией).

Таким образом, институт целевого финансирования НКО представляет собой некоммерческий контракт между НКО и жертвователем, который определяет права и обязанности сторон. Особенность некоммерческого контракта состоит в том, что он обеспечивает целевое использование средств жертвователей.

Некоммерческие организации вправе получать доходы не только в денежной, но и в натуральной форме: имущество, услуги, труд добровольцев. Однако в России труд добровольцев пока не имеет существенного значения в отличие, например, от США, где добровольный труд широко распространен.

Особенности финансирования НКО сказываются на порядке осуществления расходов. Их можно подразделить на следующие виды:

- расходы по выполнению уставной деятельности;
- расходы, связанные с коммерческой деятельностью;
- средства, переданные в результате внутривозрастных расчетов;
- потери и списания.

В состав расходов НКО (раздел II сметы) входят: заработная плата (с начислениями), командировочные расходы, канцелярские и хозяйственные расходы, амортизация основных средств, расходы на аренду зданий и помещений, транспорт, административно-хозяйственные расходы.

НКО являются налогоплательщиками, но имеют некоторые льготы. Эти льготы можно считать дополнительным источником финансирования. Так, например, в США НКО освобождены от федеральных налогов, взноса в фонд занятости (в большинстве штатов), по желанию могут не платить налог на социальное страхование, хотя около 80% НКО предпочитают его платить<sup>1</sup>. В России основные возможности получить льготы имеются по налогам на прибыль, на добавленную стоимость и на имущество. С ними же связан и ряд проблем.

---

<sup>1</sup> См.: Клишин А. Особенности правового регулирования собственности некоммерческих организаций. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. С. 28.

Налоговый кодекс РФ позволяет уменьшить налогооблагаемую базу при расчете налога на прибыль (пп. 1 и 2 ст. 251) в рамках уставной деятельности. В составе доходов НКО не учитываются денежные средства и иное имущество, полученные в виде безвозмездной помощи и в рамках целевого финансирования (конкретные виды перечислены ранее), при условии отдельного учета доходов и расходов по уставной и по предпринимательской деятельности.

Не подлежит налогообложению прибыль общественных организаций инвалидов, а также предприятий, организаций и учреждений, находящихся в их собственности, хозяйственных обществ, уставный капитал которых состоит полностью из вкладов общественных организаций инвалидов.

Вместе с тем в рамках Налогового кодекса РФ большинству НКО невозможно получить льготы по налогу на прибыль от предпринимательской деятельности. Они уплачивают налог с получаемой от такой деятельности суммы превышения доходов над расходами.

Согласно п. 2 ст. 149 Налогового кодекса РФ не подлежит обложению НДС ряд товаров и услуг медицинских и образовательных учреждений, учреждений культуры и искусства и т.п. Такой подход соответствует статусу НКО. Принцип — по социальному назначению товара — отражает социально-экономические функции НКО.

Существуют также льготы для общественных организаций инвалидов, среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, для учреждений и организаций, принадлежащих обществам инвалидов. Не облагаются налогом: передача товаров (выполнение работ, оказание услуг) в соответствии с Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», за исключением подакцизных товаров; реализация товаров, работ и услуг, за исключением брокерских и иных посреднических услуг, подакцизных товаров, минерального сырья, полезных ископаемых и других товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ.

НКО, занимающиеся коммерческой деятельностью, являются плательщиками налога на имущество. В то же время налогом на имущество не облагается ряд НКО (при условии, что они не занимаются коммерческой деятельностью), в том числе бюджетные учреждения и организации, коллегии адвокатов, учреждения образования, науки и культуры, религиозные организации, националь-

но-культурные общества, потребительские кооперативы, общественные организации инвалидов, а также другие предприятия, учреждения и организации, где численность инвалидов составляет не менее 50% общего количества работников, и др.

Следовательно, институты финансирования деятельности НКО в России постепенно приобретают функции, соответствующие особенностям этих организаций, т.е.:

- ориентируют НКО на целевое использование средств;
- стимулируют развитие организаций в направлении расширения уставной деятельности.

В наибольшей мере эти функции проявляются в правилах бухгалтерского учета и отчетности. В то же время в налогообложении недостаточно учитывается специфика НКО. Необходимо дополнить и уточнить льготы по налогу на прибыль и на имущество, а также льготы для юридических лиц, делающих пожертвования в денежной и натуральной формах. Все это будет способствовать развитию НКО и их эффективному взаимодействию с органами государственного и муниципального управления.

## **ВЫВОДЫ**

1. Институциональные единицы общественного сектора имеют определенные организационно-правовые формы, относящиеся к некоммерческим организациям. Некоммерческие организации создаются гражданами и юридическими лицами для решения экономических, социальных, благотворительных, культурных, научных и других задач, которые отражены в их уставах. Прибыль не может быть уставной целью деятельности НКО. Некоммерческие организации вправе осуществлять коммерческую деятельность, если она служит достижению целей их создания. Цели деятельности НКО отражены в их уставах. НКО общественного сектора могут быть государственными и негосударственными. При этом организационно-правовые формы могут быть одинаковыми (фонд, учреждение, автономная некоммерческая организация).
2. Институты НКО — это нормы и правила, фиксирующие правомочия собственников, ограничения в производстве, распределении и использовании прибыли, особенности финансирования и налогообложения, а также создания, регистрации, функционирования, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций. Общие основы деятельности НКО регулируются

Конституцией РФ, Гражданским, Бюджетным, Налоговым, Трудовым и Жилищным кодексами РФ, а особенности деятельности конкретных организационно-правовых форм — отдельными законами.

3. НКО являются производителями общественных, смешанных и частных благ. Они могут обслуживать государство, коммерческие и некоммерческие организации, домашние хозяйства. НКО конкурируют друг с другом, а также с коммерческими организациями, используя ценовые и неценовые методы борьбы за потребителя.
4. НКО аккумулируют средства, поступающие от государства, коммерческих организаций, физических лиц, собственной уставной и коммерческой деятельности. Эти средства некоммерческая организация может использовать для достижения своих уставных целей либо выступить посредником, через которого осуществляется финансирование других организаций.
5. В гражданском обществе институты НКО образуют механизм неофициального, негосударственного регулирования внутригосударственных и межгосударственных отношений, в котором сталкиваются, находят общие интересы и компромиссы государство и деловые круги, группы людей и индивиды. Структуры НКО выходят на международный и глобальный уровни, помогают государству и бизнесу в реализации их интересов.
6. Институты, регулирующие правила финансирования деятельности НКО, формируются с учетом социальной направленности их уставной деятельности, обеспечивают целевое использование средств жертвователей.

## **ТЕРМИНЫ**

Некоммерческая организация

Юридическое лицо

Потребность

Интерес

Мотив

Ценности

Институты некоммерческих организаций

Сфокусированная дифференциация

Целевой капитал

Гражданское общество



### **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие организации в соответствии с российским законодательством относятся к некоммерческим?
2. С какими целями граждане и (или) юридические лица создают НКО?
3. Каковы основные организационно-правовые формы НКО?
4. Каковы основные функции НКО в национальной экономике?
5. Каковы различия в определении эффективности деятельности некоммерческих и коммерческих организаций?
6. Почему фонд является наиболее удобной организационно-правовой формой для перемещения финансовых потоков?
7. От чего зависят особенности и перспективы развития НКО как организационных структур гражданского общества в России?
8. Охарактеризуйте основные виды доходов и расходов НКО.

## ГЛАВА 26. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

---

### 26.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международные некоммерческие организации осуществляют международное взаимодействие в различных формах и служат площадкой передачи опыта, осуществления политических контактов. Что же представляют собой эти организации и каким образом формируются их цели и задачи?

#### 26.1.1. Понятия, определения, типы международных некоммерческих организаций

*Международные некоммерческие организации* — это постоянные объединения межправительственного и неправительственного характера, созданные на основе международного соглашения (устава, статута или иного учредительного документа) в целях содействия решению международных проблем, предусмотренных соответствующим учредительным документом, и развития всестороннего сотрудничества государств. Характерными особенностями международных некоммерческих организаций являются наличие учредительного документа, регламентирующего структуру, основные цели и направления деятельности организации; постоянный или регулярный характер деятельности; использование в качестве основного метода деятельности многосторонних переговоров и обсуждения проблем; принятие решений путем голосования или консенсусом, а также вид решений, которые, как правило, имеют силу рекомендаций. Различают международные межправительственные организации и международные неправительственные организации, а также всемирные и региональные (табл. 26.1).

Международные межправительственные организации создаются на основе разработанного и одобренного государствами международного соглашения или иного учредительного акта в целях координации усилий правительств по решению определенных международных проблем и содействия развитию всестороннего сотрудничества государств. Различают всемирные международные межправительственные организации (ООН, ЮНЕСКО, МОТ, МСЭ, ВМО и др.) и региональные международные межправитель-

ственные организации (Лига Арабских государств, Организация африканского единства и др.).

Международные неправительственные организации объединяют национальные группы, союзы и частных лиц в целях содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, научно-технической, культурной, гуманитарной и иных областях человеческой деятельности. Чтобы иметь статус международной неправительственной организации, такие объединения должны отвечать определенным критериям. В частности, они должны осуществлять свою деятельность в более чем двух государствах, быть действительно международными по своим целям, составу членов, структуре и финансовой поддержке.

Таблица 26.1

**Международные организации**

<i>Международные межправительственные организации (международные организации общественного сектора)</i>		<i>Международные неправительственные организации</i>	
<i>Всемирные международные организации</i>	<i>Региональные международные организации</i>	<i>Международные неправительственные организации общественного сектора</i>	<i>Международные неправительственные организации частного сектора</i>

Международная организация может быть создана только с участием организаций общественного сектора, только частного сектора или с участием тех и других.

Типологизацию международных организаций общественного сектора можно проводить по различным основаниям.

Во-первых, можно учитывать степень «международности» организации, т.е. сколько стран участвовали в ее создании. В этом случае можно выделить двусторонние международные организации, многосторонние международные организации, в создании которых участвовало более двух стран, и глобальные международные организации, в создании которых приняло участие большинство стран мира.

Во-вторых, международные организации в зависимости от вовлеченных стран могут быть территориальными, т.е. работать в интересах определенного региона или в определенном регионе, и глобальными, деятельность которых не ограничивается территориальными рамками, а осуществляется в масштабах всего мира.

В-третьих, международные организации общественного сектора можно сгруппировать в соответствии с функциями, которые они

выполняют. При этом к международным организациям общественного сектора можно отнести следующие типы организаций: международные политические организации; международные правозащитные организации; международные экономические организации или организации развития; международные благотворительные организации; международные гуманитарные организации; международные организации в сфере здравоохранения; образования и социальной защиты; международные экологические организации и т.д.

В-четвертых, можно группировать международные организации в зависимости от их организационного статуса — например, международные неправительственные организации, международные фонды, международные форумы, международные университеты и т.п.

Важно заметить, что многие международные организации общественного сектора являются сетевыми организациями, т.е. имеют штаб-квартиру в какой-либо стране и представительства в странах-участницах.

Количество международных организаций разных типов и уровней весьма значительно. При этом с усилением глобализации их число неуклонно возрастает. Ежегодный сборник «Факты о мире — 2007» (*The World Factbook*), издаваемый ЦРУ США, приводит перечень наиболее значимых международных организаций общественного сектора (международных межправительственных организаций), который включает в себя более 180 структур. При этом отдельные страны одновременно являются членами более 50% международных межправительственных организаций. Так, например, выглядит членство в международных организациях стран «Большой восьмерки» (табл. 26.2).

Число же неправительственных международных организаций значительно больше. Так, по данным международного доклада о социальной политике в условиях глобализации<sup>1</sup>, только число международных неправительственных организаций, вовлеченных в социальную политику, в 2003 г. по сравнению с 1990 г. практически удвоилось и составило 61 500 организаций против 35 000.

---

<sup>1</sup> Comprehensive Social Policies for Development in a Globalizing World — Report based on an Experts' meeting at Kellokoski, Finland, November 1–3, 2006 — Edited by Ronald Wiman, Timo Voipio, Matti Ylonen — Published by the Ministry for Foreign Affairs in Cooperation with the Ministry of Social Affairs and Health and STAKES, the National Research and Development Center for Welfare and Health.

**Членство в международных организациях стран «Большой восьмерки»**

Страна	Участие в международных организациях (по состоянию на февраль 2008 г.) — всего	В том числе в роли наблюдателя или иной (неполноправный член)
США	80	10
Япония	75	9
Канада	79	7
Италия	82	9
Франция	95	8
Германия	81	7
Великобритания	76	6
Россия	73	9

Источник: Факты о мире — 2007 (The World Factbook), ЦРУ США <https://www.cia.gov/>

### 26.1.2. Цели и задачи международных некоммерческих организаций

Международные организации создаются в различных целях — обеспечение сотрудничества, оказание помощи, поддержка культурных и иных связей, представление и защита интересов, научные исследования, благотворительность, социально-политические, социально-экономические, здравоохранение, образование, консультационные. Как правило, в число целей международных организаций входит оказание содействия в решении вопросов, которые не могут быть решены в рамках одной страны.

Можно выделить:

- *организации сотрудничества*, в рамках которого государства договариваются об общих правилах в отношении исполнения отдельных государственных функций и формируют общие принципы решения тех или иных задач;
- *организации развития*, созданные специально для оказания помощи странам-участницам в решении каких-либо задач развития;
- *международные организации, способствующие поддержанию мира* и осуществлению культурных и иных связей между странами.

Роль международных организаций в экономике общественного сектора отдельной страны определяется следующими моментами. Во-первых, политической волей ее руководства, тем, насколько

оно открыто для международного сотрудничества. Во-вторых, степень вовлеченности страны в глобальные экономические и политические процессы. В-третьих, местом страны на геополитической карте мира, наличием у нее ресурсов или иных факторов, которые могут привлечь международные организации. Как правило, международные организации в первую очередь обращают внимание на страны, от которых может исходить опасность чрезвычайных ситуаций, эпидемий и т.п., на страны с богатыми ресурсами, помощь которым может открыть доступ к этим ресурсам, и на страны, имеющие значимое геополитическое расположение.

Значение международных организаций заключается не только в том, что они оказывают содействие развитию национальных экономик, но и в том, что участие стран в международных организациях открывает этим странам площадку для широкого политического диалога в международном масштабе.

Признание фундаментального значения усилий мирового сообщества по оказанию содействия мировому развитию и противодействию тем самым основным вызовам человечеству в XXI в. нашло свое отражение и в том, что начиная с 2000 г. страны, объединенные в Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), предоставили официальную помощь развитию на сумму около 420 млрд долл. США. При этом четко прослеживается тенденция ежегодного увеличения объемов помощи со стороны доноров. Так, с 2000 по 2005 г. объем предоставляемой ежегодно помощи вырос вдвое, составив до 105 млрд долл. США.

## **26.2. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ГЛОБАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **26.2.1. Структура и функции Организации Объединенных Наций**

Организация Объединенных Наций (ООН) была создана в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций в 1945 г., и уже в январе 1946 г. прошло первое заседание ее Генеральной Ассамблеи с участием 51 страны мира. Целью создания ООН было обеспечение стабилизации международных отношений и создание фундамента поддержания мира.

В число важнейших задач ООН также входят: содействие развитию дружественных связей между народами и поощрение экономического развития и социального прогресса; улучшение усло-

вий жизни; сокращение масштабов нищеты; защита детства и улучшение положения женщин; развитие образования; здравоохранения и охраны окружающей среды; содействие защите прав человека, охране и защите прав трудящихся и др. Сегодня 191 страна мира является членом ООН, что делает данную организацию поистине глобальной.

Структура ООН включает в себя шесть главных органов (Секретариат, Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный советы, Международный суд и Совет по опеке) и огромное количество агентств и учреждений.

Главным совещательным органом ООН является Генеральная Ассамблея. Ее ежегодные собрания проходят в период с сентября по декабрь.

Совет Безопасности является главным органом, принимающим решения по вопросам безопасности, которые обязательны для всех членов ООН. Пять стран — постоянных членов Совета Безопасности (Россия, США, Китай, Великобритания и Франция) обладают правом вето на принимаемые Советом решения.

Экономический и Социальный советы осуществляют международное сотрудничество в сфере экономического и социального развития. Пять комиссий, входящих в его состав, представляют все регионы мира — Европейская экономическая комиссия (ЕЭК), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА), Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК).

Главным судебным органом ООН является Международный суд.

Обслуживание органов ООН и осуществление деятельности реализуется через Секретариат ООН, который реализует принятые программы. Секретариатом ООН руководит Генеральный секретарь, который назначается Генеральной Ассамблеей, как правило, сроком на 5 лет.

И наконец, Совет по опеке (в настоящее время не действует) рассматривает и утверждает отчеты о развитии и реализации программ ООН.

Органы по экономическим вопросам включают в себя: Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программу развития ООН (ПРООН), Всемирную продовольственную программу ООН (ВПП), Объединенную программу ООН по борьбе с ВИЧ/

СПИД (ЮНЭЙДС), Программу добровольцев ООН, Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программу ООН по населенным пунктам (Хабитат), Международную стратегию по уменьшению опасности бедствий (МСУОБ), Бюро ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС).

К целевым фондам ООН относятся Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Добровольный фонд для консультативного обслуживания и технической помощи в области прав человека, Добровольный фонд для жертв пыток, Фонд капитального развития ООН (ФКРООН), Фонд в области народонаселения (ЮНФПА), Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Фонд по борьбе со злоупотреблениями наркотическими средствами, Программа по контролю за наркотическими средствами, Фонд для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Глобальный фонд ООН по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. Фонды и программы имеют самостоятельные бюджеты. Основной объем их ресурсов поступает на добровольной основе от правительств, а также от частных лиц, как, например, в случае с ЮНИСЕФ.

*Самостоятельные специализированные организации в составе ООН* создаются на основе межправительственных соглашений и связаны с ООН соглашением о сотрудничестве. В число таких специализированных учреждений входят: Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирный почтовый союз (ВПС), Международная морская организация (ИМО), Международная организация труда (МОТ), Международный союз электросвязи (МСЭ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Комиссия ВОЗ/ФАО по пищевым стандартам (Кодекс Алиментариус). В числе специализированных самостоятельных организаций ООН особую позицию занимают Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ).

*Всемирный банк* был основан в 1944 г. для решения задач восстановления стран, пострадавших в ходе Второй мировой войны. В его учреждении принимали участие 44 страны. В настоящее время в число учредителей Всемирного банка входят 185 стран, а в группу организаций Всемирного банка входят две организации развития: Международный банк реконструкции и развития (МБРР), который



предоставляет займы кредитоспособным странам со средним и низким уровнем дохода; Международная ассоциация развития (МАР), которая предоставляет кредиты и гранты некредитоспособным странам с низким уровнем дохода. Займы, кредиты и гранты предоставляются на цели развития образования, здравоохранения, инфраструктуры, коммуникаций, решение других задач. Кроме того, в Группу Всемирного банка входят Международная финансовая корпорация, Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям и Международный центр по урегулированию инвестиционных споров. Цель, которую декларирует Всемирный банк, заключается в сокращении бедности в глобальном масштабе, повышении уровня жизни населения планеты.

МВФ был основан в 1944 г. 44 странами, принимавшими участие в конференции в г. Бреттон-Вудс, США. На настоящий момент МВФ насчитывает 185 стран-участниц. Наибольший рост стран-участниц наблюдался в период с 1955 по 1995 г. МВФ создавался с целью облегчения экономического сотрудничества стран в сфере денежного обращения как инструмент, призванный обеспечить экономический рост в мировом масштабе и стабильность мировой экономики. В сфере ведения МВФ стабильность обменных курсов валют, меры, позволяющие способствовать экономическому росту и росту занятости населения, помогать поддержанию платежных балансов стран и оказывать временную поддержку странам для стабилизации их платежных балансов. Создатели предполагали, что данная организация поможет выработке такой экономической политики, которая не завершится, как это случилось в 1930 г., Великой депрессией.

С момента создания МВФ его цели остались неизменными, однако операции, включающие в себя финансовый мониторинг, финансовую и техническую помощь (консультационные услуги), со временем изменялись в соответствии с изменяющимися потребностями стран-участниц и развитием мировой экономики.

Финансовая помощь странам с низким уровнем дохода оказывается на основании стратегий по снижению бедности в этих странах (*Poverty Reduction Strategy Papers*), которые разрабатываются правительствами этих стран при широком участии неправительственных организаций и гражданского общества.

По состоянию на 30 сентября 2007 г. взносы стран-участниц Международного валютного фонда составляли 338 млрд долл. США; текущий портфель займов, выданных 68 странам мира, составлял 17 млрд долл. США, в том числе 6 млрд выдано 57 странам

на условиях концессии. Консультационные услуги, оказанные МВФ только в течение 2007 г., составили 438,4 человеко-года. В 2007 г. в 134 странах был проведен мониторинг состояния финансовой системы. При этом 125 стран добровольно обнародовали результаты этого мониторинга по своим странам. МВФ ежегодно публикует Обзор мировой экономики (*World Economic Outlook*) и доклад о состоянии международных финансов (*Global Financial Stability Report*).

Главными источниками поступления средств в бюджет ООН являются взносы государств-членов, оцениваемые в соответствии со шкалой, утвержденной Генеральной Ассамблеей по рекомендации Комитета по взносам, в который входят 18 экспертов, действующих на общественных началах и избранных Генеральной Ассамблеей по рекомендации Административного и бюджетного комитета. Критерием, на основании которого строится шкала взносов, является платежеспособность страны; Комитет полностью пересматривает шкалу взносов каждые три года на основе последних статистических данных по доходам.

В дополнение к регулярному бюджету государства-члены оплачивают затраты на международные трибуналы и покрывают расходы на миротворческие операции.

Специализированные учреждения ООН также имеют самостоятельные бюджеты.

Российская Федерация является действительным членом ООН и постоянным членом Совета Безопасности ООН. Кроме того, она — член 14 организаций системы ООН и ряда миротворческих миссий ООН. Российская Федерация также является членом Всемирного банка и входящих в него структур — Международного банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации, Международного агентства по гарантированию инвестиций, Международной ассоциации развития. Россия является также и членом Международного валютного фонда.

### **26.2.2. Международные организации, не входящие в систему ООН**

Среди международных организаций, не входящих в систему ООН, можно выделить несколько больших групп организаций в зависимости от основных направлений их деятельности. Во-первых, это организации, направленные на снятие барьеров в развитии торговли: Всемирная торговая организация (ВТО), Международная торговая палата и др., и организации экономического пла-

на: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Парижский клуб. Во-вторых, это организации, направленные на поддержание мира и контроль над различными видами вооружений (например, Партнерство во имя мира, организация по запрещению химического оружия, организация по обеспечению мира и безопасности в Европе и т.д.). В-третьих, это организации гуманитарного сотрудничества, такие как, например, Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. В-четвертых, это организации, направленные на обеспечение развития определенных отраслей мировой экономики (организация гражданской авиации). В-пятых, организации, объединяющие парламентское и профсоюзные движения (межпарламентский союз, международная конфедерация профсоюзов). В-шестых, международные организации, направленные на оказание содействия борьбе с преступностью и развитию судебной системы (Интерпол, постоянный арбитражный суд). В-седьмых, организации, направленные на развитие сотрудничества в сфере спорта, — Международный олимпийский комитет (МОК). И наконец, в-восьмых, ряд региональных международных организаций, страны-участницы которых преследуют общие интересы в определенном регионе (Совет Европы, ассоциация стран Юго-Восточной Азии, Евразийское экономическое сообщество, Шанхайская организация сотрудничества, Совет Балтийских государств и т.д.).

Кроме того, нельзя забывать и о международных неправительственных организациях, число которых значительно превышает число международных правительственных организаций.

*ВТО* ведет свою историю с апреля 1994 г., а фактически начала работать в январе 1995 г. Предшественником ВТО являлось так называемое Генеральное соглашение о тарифах и торговле, созданное в 1947 г. для устранения барьеров для международной торговли (*GATT*), — серия соглашений между основными капиталистическими и развивающимися странами. Целью ВТО является обеспечение возможности разрешения конфликтов, связанных с внешней торговлей, возникающих между странами-участницами. Именно ВТО ведет переговоры по снижению и отмене тарифов и других торговых барьеров. В состав ВТО входят 151 страна-участница и 31 страна на правах наблюдателя. К последней категории относится пока еще и Россия, которая активно ведет переговоры о вступлении в ВТО.

*Международная торговая палата* была создана в 1919 г. Основная цель этой организации состояла в обеспечении условий для

свободной торговли и развития частного предпринимательства и для выражения интересов бизнеса на национальном и международном уровнях. Членами этой организации являются национальные торговые палаты из 91 страны мира, включая Российскую Федерацию.

*Международная таможенная организация* (первоначально носившая название Международный таможенный союз) была создана в 1950 г. для создания условий для кооперации таможенных органов стран-участниц. Сегодня насчитывает 172 страны-участницы, включая Российскую Федерацию.

*Партнерство во имя мира* — эта международная организация была образована в 1994 г. с целью расширить и интенсифицировать политическое и военное сотрудничество стран Европы, не входящих в Североатлантический блок. В состав организации вошли 23 страны. Страна автоматически выбывает из числа членов данной организации в случае ее присоединения к Североатлантическому блоку.

*Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца* — организация основана в 1928 г. с целью оказания гуманитарной помощи нуждающимся странам через международный комитет Красного Креста (в ходе военных операций) и Международную федерацию Красного Креста и Красного Полумесяца (в мирное время). Международная организация объединяет национальные общества, созданные в 185 странах мира и Организацией освобождения Палестины.

*Международная конфедерация профсоюзов* была создана в ноябре 2006 г. Предшественниками данной международной организации были Конфедерация свободных профсоюзов и Всемирная конфедерация рабочих. Всемирная конфедерация рабочих была создана в 1920 г. как международная федерация христианских профсоюзов и была переименована в 1968 г. Целью международной организации является содействие профсоюзному движению в мире. В число членов данной организации входят 305 организаций из 152 стран мира и Организации освобождения Палестины.

*Межпарламентский союз* был организован в 1989 г. с целью облегчить контакты между парламентариями, предоставить возможность обсуждения важных международных проблем и мер, которые могут быть приняты национальными парламентами для их решения. Союз призван защищать права человека и распространять информацию и знания о парламентских институтах. Членами этой организации являются 146 стран мира, включая Российскую Фе-

дерацию, а также 7 ассоциированных членов, таких как Центрально-Американский парламент, Европейский парламент, Парламентская ассамблея Совета Европы и др.

*Интерпол* — международная криминальная полиция, был организован в сентябре 1923 г. как международная комиссия по криминальной полиции, а в 1956 г. после принятия нового устава был переименован и получил современное название. Насчитывает 186 стран-участниц. Основная цель Интерпола — содействовать международному взаимодействию полицейских разных стран в их борьбе с преступностью.

*Международный олимпийский комитет* был основан в июне 1894 г. Главной целью Международного олимпийского комитета является содействие олимпийскому движению в мире и проведение Олимпийских игр. Ближайшие зимние Олимпийские игры состоятся в 2010 г. в Ванкувере (Канада), потом запланированы летние олимпийские игры 2012 г. в Лондоне (Великобритания) и, наконец, зимние Олимпийские игры в 2014 г. в Сочи (Россия). Сегодня в Международный олимпийский комитет входят 204 национальных олимпийских комитета из разных стран мира.

*Совет Европы*, куда входит и Россия, был образован 5 мая 1949 г. и начал работу в августе того же года. Его основными целями являются защита прав человека, поддержка развития демократии и обеспечение норм права, продвижение идей культурного развития Европы и поддержание ее культурного разнообразия, поиск общих решений тех проблем, которые стоят перед европейскими странами, — обеспечение прав меньшинств, недопущение дискриминации по признаку национальности, борьба с ксенофобией, развитие толерантности, борьба против терроризма, торговли людьми, организованной преступности и коррупции, предотвращение насилия в отношении детей, обеспечение и укрепление стабильности путем поддержки политических, законодательных и иных реформ. Членами этого совета являются 47 стран, и 5 стран имеют статус наблюдателей.

Число международных неправительственных организаций общественного сектора значительно превышает число межправительственных организаций, и спектр вопросов, рассматриваемый этими неправительственными международными организациями, чрезвычайно широк. Однако в основной массе неправительственные международные организации занимаются вопросами содействия решению социальных задач и вопросами социального развития. Рассмотрим только некоторые из них.

*Международный совет по социальному обеспечению* основан в Париже в 1928 г. Эта неправительственная организация объединяет национальные и местные организации из более чем 70 стран мира. Членами Совета также является ряд крупных международных организаций. Совет осуществляет работу по борьбе с бедностью, помощь инвалидам, безработным, представителям коренных народностей и национальных меньшинств, престарелым, мигрантам, беженцам и иным социально уязвимым группам. Совет имеет статус консультанта ООН. Предложения по социальной политике, выработанные этой международной организацией, представляются в ООН и в организации системы ООН, такие как ЮНЕСКО, Экономический и социальный совет ООН и Комиссия по социальному развитию. Совет проводит обсуждение и формирование социальной политики в странах-участницах. Как организация-консультант Совет участвует в обсуждениях вопросов социального развития, социальной защиты и социальной справедливости. Россия не представлена в этой организации.

*Хелпейдж Интернешнл* — эта международная неправительственная организация была организована в 1983 г. Ее членами являются более 70 неправительственных организаций из 50 стран мира. Основной задачей организации является работа с пожилым населением, поддержка развития национальных и региональных организаций, работающих в этом направлении, содействие партнерству между неправительственными организациями и правительственными структурами по вопросам пожилых людей. Целью организации является помощь пожилым людям и обеспечение им условий для полноценной, здоровой и уважаемой жизни. В странах, в которых возникают конфликты и иные чрезвычайные ситуации, Хелпейдж реализует специальные программы помощи наиболее уязвимым группам пожилого населения.

*Международная ассоциация социального обеспечения* была основана в 1927 г. как площадка для общения институтов социального обеспечения разных стран мира. Сегодня в нее входит 365 организаций, представляющих 154 страны мира. В число аффилированных членов от Российской Федерации входят Министерство здравоохранения и социального развития, Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации, в число ассоциированных членов входит негосударственный пенсионный фонд «Газфонд». Ассоциация является мировым центром обобщения и распространения опыта социального обеспечения, она ведет научную и образовательную деятельность,

организует форумы и конференции для обсуждения важнейших вопросов социального обеспечения. Ассоциацией разработана международная база данных по социальному обеспечению, включающая в себя описание систем социального обеспечения, описание частных пенсионных систем, реформ, проводимых в сфере социального обеспечения, социального законодательства разных стран, статьи и научные исследования по вопросам социального обеспечения и словарь международных терминов социального обеспечения.

## **26.3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **26.3.1. Международные некоммерческие организации, представленные на территории Российской Федерации, их цели и задачи**

Российская Федерация является членом более 180 международных организаций, включая межправительственные организации системы ООН, международные организации регионального сотрудничества, союзы, советы, форумы, ассоциации и т.п. Часть этих организаций (прежде всего организации системы ООН) имеет представительства на территории Российской Федерации. Первым из учреждений ООН на территории Российской Федерации начал работать Информационный центр ООН, открывшийся в Москве в 1948 г. Большинство учреждений ООН, ныне действующих в стране, открыли здесь свои представительства в начале 1990-х гг. В настоящее время более 15 структур ООН оказывают содействие Правительству Российской Федерации в решении социально-экономических задач. К ним относятся в том числе Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирный банк, Всемирная продовольственная программа ООН, Департамент безопасности ООН, МВФ, Международная организация по миграции, Международная организация труда.

Цели и задачи каждой из представленных на территории Российской Федерации организаций в целом соответствуют общемировым целям и задачам соответствующей организации. Особенностью России является то, что она относится к группе стран со средним уровнем дохода, политика ООН в отношении которых в настоящее время находится в стадии разработки. Дискуссия, в частности, идет по вопросу о том, насколько уместна помощь

организаций развития странам со средним уровнем дохода. Пока данный вопрос не решен, такие организации, как ПРООН, продолжают работать в Российской Федерации. Однако, например, рабочая программа ПРООН заканчивается в 2010 г. и, при принятии определенных решений со стороны ООН, на территории России эта программа может быть закрыта начиная с 2011 г. Такие же перспективы могут ожидать и иные программы и проекты ООН в России. Задача сохранения своего присутствия в Российской Федерации стоит и перед Всемирным банком. Портфель проектов Банка в России сокращается, а интерес к новым заимствованиям у России отсутствует. МВФ уже достаточно давно ограничил свое присутствие в России и фактически не ведет здесь своей деятельности.

Оценка общего (прямого и косвенного) эффекта от деятельности организаций системы ООН на территории Российской Федерации не проводилась, несмотря на то что методики проведения подобной комплексной оценки (так называемая методика *UNDAF* — оценка мероприятий по развитию) разработаны, существуют и применяются в других странах. Отдельные организации системы ООН проводят внутренние оценки эффективности своей деятельности в России, но они, как правило, оценивают эффект от своих программ применительно к своим затратам, а не применительно к потребностям России.

### **26.3.2. Международные неправительственные организации**

В Российской Федерации по состоянию на 29 февраля 2008 г. список филиалов и представительств иностранных некоммерческих неправительственных организаций, внесенных в реестр, составил 247 организаций. В основном это организации, занимающиеся международным усыновлением (98 организаций), благотворительностью, правозащитные организации. Значительная часть из них являются международными организациями.

Проведение оценок и эффекта от работы на территории Российской Федерации международных организаций общественного сектора представляет собой достаточно сложную комплексную многофакторную задачу. В идеальном варианте задача должна решаться с двух сторон — Российская Федерация как страна, на территории которой работают международные организации, должна систематически проводить оценку их деятельности, и сами организации ежегодно должны осуществлять оценку выполнения своих проектов, осуществляемых на территории Российской Федера-



ции. В мире разработаны достаточно адекватные инструменты проведения подобных оценок. Тем не менее такая работа в Российской Федерации не проводится. Одной из причин является дороговизна проведения подобных оценок. По некоторым программам она сопоставима со стоимостью самих программ. Однако высокая цена проведения оценок компенсируется тем, что результаты оценок (особенно это относится к проектам, реализуемым в общественном секторе экономики) позволяют на качественном уровне оценить значимость и эффективность инвестиций, а также определить, каким образом дальнейшие проекты могут быть улучшены и обеспечивать больший эффект.

### **26.3.3. Политика Российской Федерации в сфере содействия международному развитию**

Участие Российской Федерации в международных межправительственных организациях и участие российских организаций общественного сектора в международных неправительственных организациях общественного сектора оказывают влияние на развитие общественного сектора других стран мира.

До недавнего времени участие Российской Федерации в содействии мировому развитию, в основном по объективным причинам, было весьма ограниченным как по масштабам, так и по формам предоставляемой помощи. Российская Федерация участвовала в гуманитарных операциях, осуществляла регулярные взносы в международные организации, проводила операции по списанию долга нуждающихся государств. Важнейшей предпосылкой к переходу на качественно новый уровень российских усилий в этих областях является кардинальное улучшение экономического положения страны, в том числе существенный рост финансовых возможностей.

В результате увеличались взносы Российской Федерации в различные международные программы и фонды поддержки развивающихся стран.

Участие России в «Группе восьми», и особенно председательство России в этой группе в 2006 г., наряду с ростом экономического потенциала расширило возможности страны по оказанию содействия мировому развитию. Средства федерального бюджета направляются на цели оказания помощи беднейшим странам мира через участие в программах и инициативах, реализуемых многосторонними организациями, списание задолженности на двусторонней основе, оказание гуманитарной помощи, а также реализацию российских инициатив, выдвинутых в ходе председательства

в «Группе восьми» в 2006 г., и т.д. Кроме того, Российская Федерация активизировала свое участие в международных форумах по проблемам эффективности предоставления помощи на цели развития. Существующие макроэкономические предпосылки позволяют ставить в практическую плоскость вопрос об изменении объемов и структуры расходов на цели содействия международному развитию. Если в последние годы участие Российской Федерации в содействии международному развитию осуществлялось главным образом в форме списания задолженности по ранее предоставленным бывшим СССР кредитам, например в рамках Инициативы по облегчению долгового бремени беднейших стран, то в настоящее время на первое место выходят механизмы оказания помощи в форме грантов в международные фонды и программы содействия международному развитию, а в перспективе — создание и развитие инструментов национальной системы содействия международному развитию в форме двусторонней помощи.

Основные цели и задачи, которые ставит перед собой Российская Федерация, оказывая содействие международному развитию, сформулированы в **Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию**, одобренной Президентом Российской Федерации 14 июня 2007 г.

Указанный документ разработан на основе Конституции Российской Федерации. В его основу положены Концепция внешней политики Российской Федерации, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации. Кроме того, Концепция основывается на положениях Устава ООН и других международных документов, таких как Декларация тысячелетия, Монтеррейский консенсус, Йоханнесбургский план выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г., Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи 2005 г. и др.

В принятой Концепции определены цели и принципы участия Российской Федерации в содействии международному развитию, обозначены критерии предоставления российской помощи государствам-получателям.

В числе **основных целей** названы следующие:

- воздействие на общемировые процессы для формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах междуна-

родного права и партнерских отношениях между государствами;

- ликвидация бедности и обеспечение устойчивого экономического развития в развивающихся странах и странах, переживших вооруженные конфликты;
- преодоление последствий гуманитарных, природных, экологических, техногенных катастроф, а также других чрезвычайных ситуаций; содействие процессам демократизации в странах — получателях помощи, а также процессам построения рыночно ориентированной экономики и соблюдению прав человека;
- развитие политических, экономических, общественных, культурных, научных связей, а также связей в сфере образования с зарубежными странами и межгосударственными объединениями;
- формирование добрососедских отношений с государствами, расположенными по периметру российских границ, противодействие возникновению и содействие устранению очагов напряженности и конфликтов, источников незаконного оборота наркотиков, международного терроризма и преступности, прежде всего в прилегающих к Российской Федерации регионах;
- развитие торгово-экономического сотрудничества Российской Федерации со странами-партнерами;
- стимулирование процессов интеграции национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы;
- укрепление авторитета Российской Федерации и содействие объективному восприятию нашего государства в мировом сообществе.

**Основными принципами**, которыми в соответствии с Концепцией руководствуется Российская Федерация при содействии международному развитию, являются:

- наличие в странах-получателях национальных программ и стратегий борьбы с бедностью и обеспечения устойчивого экономического развития, а также их реализация в соответствии с принципом взаимной ответственности стран-доноров и стран-получателей в рамках глобального партнерства в целях достижения устойчивого развития и ликвидации нищеты;

- наличие в странах-получателях политических тенденций или проведение в них реформ, направленных на развитие общественных институтов в сфере образования, здравоохранения, социальной поддержки малоимущих и т.п.;
- реализация странами-партнерами национальных программ в области борьбы с коррупцией;
- прозрачность процесса принятия решений о предоставлении и использовании помощи; стабильность и предсказуемость расходов федерального бюджета, ассигнуемых на цели содействия международному развитию;
- координация принимаемых Российской Федерацией мер в области содействия международному развитию с действиями других двусторонних и многосторонних доноров;
- учет экологических и социальных последствий реализации соответствующих проектов и принимаемых мер;
- демонстрация государством-получателем заинтересованности в поступательном развитии двустороннего сотрудничества с Российской Федерацией.

В Концепции закреплено положение о том, что при оказании помощи будет применяться индивидуальный подход, предусматривающий всесторонний учет политических, экономических, социальных и национальных особенностей каждого государства — получателя помощи, а также будет вестись активный диалог с государствами — получателями помощи.

Принципиально важно закрепление в Концепции региональных и иных приоритетов участия Российской Федерации в содействии международному развитию, а также форм содействия международному развитию.

**Региональными приоритетами Российской Федерации в содействии международному развитию** названы: обеспечение интересов Российской Федерации в многоплановом сотрудничестве с государствами — участниками СНГ при особом внимании к странам — членам Соглашения о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), укрепление интеграционных процессов на пространстве СНГ; активизация участия Российской Федерации в интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона и развитие партнерских отношений с ведущими азиатскими государствами во всех областях, в том числе в сфере оказания помощи беднейшим странам; удовлетворение особых потребностей африканских государств, в том числе расположенных южнее Сахары, в борьбе с бед-

ностью и достижении Целей тысячелетия ООН, сформулированных в Декларации ООН 2000 г.; укрепление связей со странами Ближнего Востока и Северной Африки; развитие сотрудничества со странами Латинской Америки.

**Приоритетными областями** оказания содействия развитию обозначенных регионов названы:

- борьба с энергетической бедностью путем создания предпосылок для обеспечения доступа населения к важнейшим ресурсам жизнедеятельности, прежде всего электроэнергии;
- укрепление национальных систем здравоохранения и социальной защиты, ориентированных в том числе на противодействие распространению инфекционных заболеваний;
- содействие в обеспечении доступности образования, прежде всего начального и профессионального, для всех слоев населения и повышение его качества;
- содействие развитию институциональных систем стран – получателей помощи как основы развития национальной инфраструктуры социальной сферы, а также расширению трансграничной торговли;
- создание и укрепление национальных систем борьбы с международным терроризмом, в том числе в сфере противодействия финансированию деятельности террористических групп и организаций; укрепление и повышение эффективности систем государственного управления;
- поддержка усилий по скорейшему урегулированию военных конфликтов во всех регионах мира, постконфликтному миростроительству, поступательному социально-экономическому развитию стран, переживших конфликты, и недопущению возобновления в них вооруженного противостояния, в том числе путем расширения участия Российской Федерации в международных операциях по поддержанию мира, а также в контексте участия Российской Федерации в Комиссии ООН по миростроительству;
- улучшение условий торговли, в том числе путем упрощения процедур трансграничного перемещения товаров и услуг;
- принятие конкретных мер, направленных на охрану окружающей среды и решение трансграничных экологических проблем;
- поддержка усилий стран-получателей в области промышленного развития и инноваций;

- стимулирование экономической активности в странах-получателях и создание предпосылок для участия в производственной деятельности беднейших слоев населения;
- содействие развитию институтов демократического общества, включая защиту прав человека.

В числе **основных форм и методов** оказания Российской Федерацией содействия международному развитию Концепцией предусматриваются следующие.

*Специальные программы борьбы с бедностью*, совместно разработанные и реализуемые странами-получателями как с многосторонними, так и с двусторонними донорами за счет льготных финансовых ресурсов, передаваемых стране — получателю помощи.

Помощь, предоставляемая на многосторонней основе, т.е. путем внесения добровольных и целевых взносов в международные финансовые и экономические организации, прежде всего в программы, фонды, спецучреждения ООН, региональные экономические комиссии и другие организации, реализующие программы развития, а также участия в финансировании глобальных фондов и в реализации специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках «Группы восьми», Всемирного банка, МВФ, организаций системы ООН.

Помощь, предоставляемая на двусторонней основе, оказывается в следующих формах: выделение целевых финансовых грантов или осуществление безвозмездных поставок товаров и/или оказание услуг; предоставление кредитов, соответствующих по классификации ОЭСР «официальной помощи развитию», для финансирования поставок промышленной продукции в страны-получатели или реализация на их территории инвестиционных проектов на условиях срочности (кредит используется в течение более длительного срока, чем коммерческий кредит), платности (по льготным процентным ставкам) и возвратности (выделенные средства не являются безвозмездной помощью); оказание технического содействия путем передачи странам-получателям знаний и опыта в целях развития национальных институтов в области здравоохранения, образования, защиты окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, противодействия терроризму; облегчение долгового бремени, в том числе путем использования схемы «долг в обмен на программы развития», при условии принятия дебитором обязательств по направлению высвобождающихся ресурсов на цели социально-экономического развития страны; оказание продовольственной и гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях и

при стихийных бедствиях; содействие в упрощении и удешевлении национальных и международных систем денежных переводов, а также в обеспечении их безопасности и эффективности; предоставление развивающимся странам тарифных преференций и иных льгот в целях облегчения доступа производимых ими товаров и услуг на российские рынки.

Еще одной формой содействия является *содействие международному развитию, оказываемое Российской Федерацией на трехсторонней основе*, предполагающей использование финансовых и организационно-технических возможностей «традиционных» стран-доноров, а также международных организаций. Такая помощь будет предоставляться через уже существующие или вновь создаваемые трастовые фонды Всемирного банка, ООН, ее специализированных учреждений и других институтов. При этом за Российской Федерацией останется право выбора страны-получателя, направления оказания помощи, а также право направлять российских специалистов для оказания технического содействия.

## **ВЫВОДЫ**

1. Международные некоммерческие организации, как межправительственные, так и неправительственные, создаются для решения важнейших задач общественного сектора, обобщения и распространения мирового опыта их решения. Спектр целей и задач этих организаций чрезвычайно широк и, как правило, включает все задачи, решаемые на национальном уровне.
2. Международные некоммерческие организации реализуют программы содействия экономическому и социальному развитию, борьбы с бедностью, эпидемиями и стихийными бедствиями, программы защиты мира, выступают платформой представления и защиты интересов и прав отдельных групп населения или отдельных народов, дополняя и расширяя возможности национального общественного сектора стран-участниц по решению этих задач. Велико значение международных некоммерческих организаций в контроле над выполнением важнейших международных конвенций и соглашений, например Конвенции о правах человека, Конвенции о правах ребенка.
3. Рост числа международных некоммерческих организаций общественного сектора, имеющий место в последние десятилетия, свидетельствует о расширении процессов глобализации и о том, что многие задачи стали носить поистине глобальный характер

и не могут быть успешно решены в одной, отдельно взятой стране. Сегодня наблюдается не только рост числа организаций, но и неуклонный рост числа членов во многих международных организациях общественного сектора.

4. На территории Российской Федерации работает большое число международных некоммерческих организаций общественного сектора, выполняющих различные функции и реализующих различные проекты. Можно говорить о прямой и косвенной эффективности этих проектов. Общая эффективность работы международных организаций общественного сектора в Российской Федерации не определена. Но трудно говорить об общем положительном эффекте от их деятельности, как и о том, что данный эффект недостаточно ощутим.
5. В связи с переходом России из разряда стран-реципиентов международной помощи в разряд стран-доноров возрастает участие Российской Федерации в международных некоммерческих организациях в той части, в которой эти организации оказывают помощь иным странам. Принятая Концепция оказания содействия международному развитию говорит о том, что Россия и впредь будет нацелена на оказание помощи, тогда как получение помощи от международных организаций будет, по всей видимости, сворачиваться.

## **ТЕРМИНЫ**

Международная организация

Международная организация развития

Международная организация сотрудничества

Международная некоммерческая организация

Эффект деятельности международных организаций

Прямой эффект деятельности международных организаций

Косвенный эффект деятельности международных организаций

Содействие международному развитию

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Определите международную некоммерческую организацию.
2. Какие цели преследует создание международных организаций?
3. Приведите примеры международных организаций развития и международных организаций сотрудничества.



4. Что такое международная организация общественного сектора?
5. Какова структура Организации Объединенных Наций?
6. Охарактеризуйте крупнейшие международные союзы и их роль в развитии национальных экономик.
7. Какие подходы измерения эффекта от деятельности международных организаций на территории Российской Федерации вам известны?
8. В каких документах определены основные цели, направления, формы, методы и условия государственной политики Российской Федерации в сфере оказания содействия в целях развития иностранным государствам?

## ГЛАВА 27. ЦЕЛЕВОЙ НАУЧНО- ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КАПИТАЛ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

---

---

Институт безвозмездно полученной целевой капитальной собственности некоммерческих учреждений в западных странах широко известен под именем *эндаумента*. Там этот термин привычен и понятен, поскольку имеет многочисленные общеблаготворительные, религиозные и духовные коннотации. По масштабам эндаумента в научно-образовательной сфере безусловное лидерство принадлежит американско-английскому региону.

### 27.1. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА

Обычными формами проявления эндаумента являются активы самого различного рода, полученные из государственных источников всех уровней, от корпоративных и общественных организаций, а также в дар от частных благотворителей. Эти средства находятся в собственности образовательных и научных учреждений некоммерческого типа и предназначены для обеспечения их профильных функций. В зависимости от условий дарения доходы от эндаументного капитала могут быть доступны для свободного использования или носить целевой характер. Поэтому от остальных составляющих собственного имущества таких учреждений они отличаются только некоторыми ограничениями в отношении использования получаемых доходов, если они специально оговорены в договорах о дарении или об иных видах получения капитала такого рода<sup>1</sup>. В российском законодательстве для обозначения фондов, сходных с западным научно-образовательным эндаументом, достаточно

---

<sup>1</sup> Институт эндаумента в США функционирует одинаково в так называемых частных и государственных организациях. Практически все государственные (*public*) университеты и колледжи находятся в сфере компетенции штатов и местных органов (последние в отличие от России входят в систему государственных органов наряду с федеральными и штатными учреждениями). Оба типа являются некоммерческими, целевые капитальные фонды в них (в отличие от российского законодательства) не контролируются никакими «вышестоящими организациями», кроме обеспечивающих соблюдение общего законодательства.

адекватным является термин *целевой капитал некоммерческих организаций*<sup>1</sup>.

Базовая величина фонда эндаумента является защищенной от попыток обратить ее на те или иные текущие нужды. Расходуемой частью являются ежегодные доходы от таких активов. Эти траты должны быть связаны с основными функциями получателей (строительство и оснащение школ, университетов, исследовательских центров, организация именных кафедр, лабораторий, учреждение стипендий и т.д.). При оценке американского опыта нужно учитывать, что он относится в равной мере и к образованию, и к науке, поскольку основной массив фундаментальных и значительная часть прикладных исследований в США проводится в секторе высшего образования. Эндаументные доходы колледжей и университетов там широко используются также для поддержки различного рода институтов и мероприятий общекультурного характера (оркестры, театры, музеи, галереи, конкурсы и т.п.).

Модальный уровень доходности эндаументного капитала в США находится на уровне 10%, причем, по опыту, десятая часть доходов используется на осуществление различных административно-организационных функций и платежей в системе эндаумента, 2–3% составляет компенсация инфляции. Факты говорят о том, что эндаумент позволяет существенно повысить качество профильной деятельности и культурной среды школ, вузов и научных учреждений, а также уровень жизни ученых, преподавателей и учащихся. Однако приведенная выше финансовая раскладка говорит о том, что для подобной действенности эндаумента его базовая величина должна быть достаточно крупной как абсолютно, так и в расчете на численность сотрудников или студентов данного института.

*Высшим органом*, определяющим функционирование эндаумента, является собственник капитала, т.е. научно-образовательное учреждение. Распорядительные функции по размещению средств и управлению имуществом выполняет и несет за это ответственность *инвестиционный комитет* учреждения и его председатель. Деятельность комитета регулируется общим законодательством и затрагивает прежде всего соблюдение правил налогообложения и ведения коммерческих и финансовых операций. Состав инвестиционного комитета имеет ключевое значение с точки зрения эф-

---

<sup>1</sup> Имеется в виду Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

фективности формирования доходов фонда. Практика показывает, что уже в течение многих лет американские эндаументные фонды академических институтов являются (во всех «весовых категориях» по размеру капитала) наиболее квалифицированными и результативными по сравнению со сберегательными, страховыми, пенсионными и всеми прочими организациями по управлению капиталом. В 2006 г. доходность научно-образовательных фондов составила 10,7% (за вычетом платежей и расходов), в то время как биржевой индикатор *Standard & Poors 500* показал доходность менее 9%. Наиболее доходными оказались самые крупные фонды с капиталом более 1 млрд долл. — их средний показатель составил 15%. Первенство принадлежит Массачусетскому технологическому институту и Йельскому университету с 23% доходности<sup>1</sup>.

Причиной такого лидерства академических фондов, по сведениям журнала *The Economist*, является, во-первых, возможность привлечения самых квалифицированных работников финансовых учреждений всех уровней из числа бывших выпускников, которые не только выступают в качестве доноров, но и охотно принимают активное участие в управлении фондами в качестве членов инвестиционных комитетов. Во-вторых, играет роль малая зависимость эндаумента от конъюнктурных интересов и колебаний рынка, открывающая возможность придерживаться долгосрочной финансовой стратегии. Высокие результаты были достигнуты за счет инновационности инвестиционного поведения, которая выразилась в эффективной диверсификации вложений и в своевременном выборе новых, перспективных областей инвестирования, какими в свое время были хеджирование, венчурный капитал, недвижимостные и другие малоосвоенные активы. В настоящее время типичный инвестиционный портфель эндаумента в США только на 60% состоит из традиционно высоколиквидных активов, остальная часть приходится на более рискованные и прибыльные компоненты.

Таким образом, американская практика отличается максимальной степенью самостоятельности, активности и ответственности эндаументных институтов, которая реализуется через их собственные инвестиционные комитеты, без вмешательства извне и тем более — без обязательного посредничества. Во всяком случае, вопрос о передаче управления в руки тех или иных сторонних профессиональных организаций полностью зависит от решения самого учреждения. Этот опыт в настоящее время все более активно

---

<sup>1</sup> The Economist. 2007. Jan. 18.

заимствуется за рубежом, и американские специалисты привлекаются к работе в академическом секторе европейских стран и Японии.

## 27.2. РОЛЬ ЭНДАУМЕНТА В РАЗВИТИИ СТРАНЫ

Статистика свидетельствует об огромных разрывах в широте распространения и доступности практики эндаумента между США и следующей за ними Англией, не говоря уже об остальных европейских странах. Даже в Англии имеется только два университета — Кембридж и Оксфорд, которые с 2 млрд ф. ст. каждый находятся на уровне 15-го места в американском списке эндаументов. Только 5 английских университетов имеют капитал 100 млн долл. (в США таких насчитывается 207). Именно в США эндаумент является наиболее масштабным, органичным и вписанным в общественно-политическую систему. Здесь же со всей очевидностью и во всей полноте демонстрируется не только хорошо известная в Европе роль эндаумента в качестве средства формирования национальной элиты, но и его стремительно растущая актуальная значимость в качестве весомого фактора инновационного развития страны<sup>1</sup>.

Сведения о характеристиках института эндаумента, количественных параметрах фондов, об организации и управлении ими разнообразны и доступны. В США имеется ежегодно обновляемая база данных о почти 800 эндаументах, в которую входят все значимые учебные заведения из общего числа 3—3,5 тыс. колледжей и

---

<sup>1</sup> Тот факт, что оценка социально-экономической значимости эндаумента — это по преимуществу вопрос изучения *американского опыта*, требует четкого понимания того, что в данном случае предметом рассмотрения является *общезначимая* проблема источников финансирования некоммерческих сфер развития человеческого потенциала страны. Не только сегодняшние тенденции, но и анализ американской истории высвечивает тот факт, что последовательно сменявшиеся на ее арене элиты — оригинальные исторические деятели, которые сформировали государственность, общественную структуру, моральные основы, идеалы и стимулы населения этой страны, были тесно связаны с независимыми научно-образовательными центрами. О всеобщем значении американского опыта свидетельствует и все более осознаваемая в Европе связь инновационного лидерства США с подавляющим превосходством в области «эндаументной оснащенности» научно-образовательных учреждений этой страны.

университетов, зарегистрированных в стране<sup>1</sup>. Имеются и конкретные данные по большинству такого рода институтов.

Целевой научно-образовательный капитал представляет собой явление не изолированное, а тесно связанное с уровнем развития всего спектра благотворительности в стране<sup>2</sup>. В частности, современный уровень его развития можно рассматривать как некоммерческое адресное средство решения острых социальных проблем, уходящих корнями в наследие индустриального общества. Об экономической востребованности в современных условиях и об общественно-экономической значимости эндаумента говорит тот, казалось бы, неожиданный факт, что с начала 1980-х гг. в США наблюдается *очевидное ускорение развития этого института, которое происходило на фоне общего процесса уверенного роста общих масштабов материального обеспечения развития науки и образования*. В 1982 г. Гарвардский университет был единственным, где целевой капитал превышал 1 млрд долл. В 2002 г. насчитывалось уже 39 таких институтов. Более того, наращивание эндаументного капитала значительно усилилось в последнее десятилетие. С 1994 по 2002 г. по десяти крупнейшим университетам США он вырос в 2,5 раза, в том числе в Массачусетском технологическом институте — в 3 с лишним раза. *Этот рывок резко выделяет США в сравнении со всеми другими странами мира*. Для сравнения можно сказать, что за тот же период в Англии, которая располагается ближе всех к США, но на порядок отстает по величине эндаументов, прирост за тот же период составил 86%. К тому же, поскольку финансирование вузов из других источников в Англии сократилось, а в США увеличилось, Англия потеряла свое превосходство 1980-х гг. по общему уровню расходов на университеты в расчете на величину их контингентов.

В качестве причин этого явления в первую очередь следует назвать произошедшее в те же десятилетия *практическое осознание критически важной для стратегических перспектив развития*

---

<sup>1</sup> 2006 NACUBO Endowment Study, National Association of College and University Business Officers, 2007. Оценка численности вузов сделана на основе данных *Statistical Abstract of the US*, 2006, Table 265.

<sup>2</sup> Так, в Англии доля общих расходов на цели благотворительности составляет 0,6% от ВВП страны, в США — 2%. Чтобы компенсировать слабость благотворительного потенциала населения в современной отечественной экономике, лидерами назревшего и необходимого развития в этой области должны выступить не только корпорации частного сектора, но прежде всего государство.

*страны роли научно-образовательного сектора как ядра национальной инновационной системы.* За тот же период было преодолено временное ослабление конкурентных позиций США и укрепилось глобальное лидерство страны, были сформированы предпосылки скачка производительности с середины 1990-х гг. и возникновения феномена «новой экономики», в фундаменте которой лежит перестройка структуры народнохозяйственных приоритетов в пользу развития человеческого потенциала, в первую очередь сфер науки, образования, здравоохранения. Это дает основание для заключения о том, что *огромный масштаб американского эндаумента, абсолютный и в сравнении с другими странами, его выраженная концентрация в главных научно-образовательных центрах страны<sup>1</sup> являются прямыми и значимыми компонентами мирового лидерства США в развитии фундаментальной науки и высшего образования.* В определенном опосредствовании это относится и в целом к инновационному и экономическому лидерству этой страны.

Как уже стало традицией в XX в., американский опыт развития высокоэффективных институтов усиленно и сознательно пересаживается на почву других стран. В специальном сравнительном исследовании английские эксперты приходят к выводу о том, что *развитие эндаумента должно стать ключевым направлением в совершенствовании британского высшего образования<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Рейтинг американских университетов по качеству, публикуемый журналом *US News and World Report*, совпадает с их ранжировкой по величине эндаумента. О заинтересованности населения в данной информации говорит то, что розничные продажи номера журнала с рейтингами университетов почти в 1,5 раза превышают обычные. В рамках Национального бюро экономических исследований в США опубликованы результаты работ, демонстрирующих взаимную «закольцованную» связь всех финансовых потоков в академические учреждения с рейтингами их качества. (См. *NBER Digest*, sept/oct 2007 Issue).

<sup>2</sup> The Sutton Trust. *University Endowments. A UK/US Comparison*. May, 2003. Это исследование является источником приведенных выше сопоставительных данных по развитию эндаумента. Английские специалисты в качестве полезных для заимствования черт американского опыта называют: общее повышение общественного престижа благотворительности и, в частности, воспитание корпоративного духа выпускников; прямое исключение пожертвований из налогооблагаемых доходов, что превращает спонсорство в выгодное альтруистическое занятие; повышение приоритетности и профессионализма специалистов по привлечению фондов, в частности для работы с *alumni* — бывшими выпускниками; привлечение в состав инвестиционных комитетов финансистов экстра-класса.

### 27.3. ЭНДАУМЕНТ КАК ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ

Как бы ни была велика значимость рассмотренных аспектов целевого научно-образовательного капитала, его самые важные свойства и функции выходят далеко за рамки видного сразу существенного расширения средств для академической сферы. Обратная, не менее важная сторона проблемы состоит в том, что недостаточно (хотя и принципиально необходимо) иметь возможность свободного привлечения капитала. Еще более важно «оседлать» действенные *экономические механизмы эффективной реализации этих средств* как для удовлетворения приоритетных потребностей самих научно-образовательных учреждений, так и для усиления их воздействия на развитие страны в целом. Поэтому при оценке возможностей воздействия отношений и стимулов развития эндаумента на инновационное, духовное и культурное развитие страны на первый план выступают несколько принципиальных моментов социально-экономической природы этого явления. Данный аспект, помимо затронутого выше вопроса о том, какие общественные потребности удовлетворяет целевой капитал непосредственно, требует также рассмотрения того, какую задачу он решает в воспроизводственной системе страны и каковы условия его принятия или непринятия государством и различными социальными сообществами.

Первый вопрос связан со *специфическим характером экономических отношений академического сектора*, охватывающего научные и образовательные учреждения, которые в русле своей основной деятельности не преследуют интересы получения прибыли. Наиболее точно отвечают этому признаку развитие общественных и гуманитарных наук, фундаментальные естественно-научные и технические исследования, деятельность общеобразовательных школ и высших учебных заведений университетского типа, создание культурных ценностей. Этот обширный сектор представляет собой отдельную часть некоммерческого уклада современной смешанной экономики постиндустриальных государств, куда наряду с ним входят самостоятельные некоммерческие институты культуры, социального обслуживания, а также самого различного рода организации гражданского общества. Как и все перечисленные, академический сектор представляет собой воспроизводственный уклад, который может полностью раскрыть возможности своего эффективного развития на основе собственных законов самодвижения и при строго выборочной и дозированной опоре на взаимодействие



с административно-государственным или частно-коммерческим сектором.

Общий системный фон этой частной ситуации состоит в том, что в любой развитой стране существует *четырёхзвенная система базовых укладов, которая опирается на основные и равнонеобходимые типы собственности*. Во-первых, это индивидуально-семейная, которая, помимо своей роли в воспроизводстве человеческого потенциала страны, берет на себя в США реализацию  $3/4$  ВВП и в этом качестве не меньше, а, возможно, больше влияет на рост и циклы экономического развития, чем частный предпринимательский бизнес. Далее следуют рассматриваемая в данной главе в ее взаимных связях общественно-некоммерческая собственность, которая, помимо ключевых инвестиционных отраслей духовного производства, включает огромный массив добровольного и оплачиваемого труда различных общественных и других организаций, и, наконец, государственная и частная. Тот факт, что по внутренней структуре все эти сферы дифференцированы, не колеблет принципиальной завершенности наиболее обобщенной классификации.

Наработанная историческим процессом зрелость именно этого «межукладного» разделения народнохозяйственных и общественных функций уже на протяжении десятилетий обеспечивает глубинную основу устойчивого мирового лидерства экономики США<sup>1</sup>.

Принцип многоукладности экономики определяет следующие основные вопросы<sup>2</sup>. В чем состоит природа бюджетного финансирования различных видов некоммерческих организаций в отраслях духовного производства — науки, культуры, образования? Что должно стоять на первом месте при определении целевой функции процесса — государственный контроль за деятельностью этих воспроизводственных сфер или активизация внутренних источников самодвижения для обеспечения нормальной эффективности? Должны ли бюджетные средства превращать некоммерческие ор-

---

<sup>1</sup> Обоснованию этого фундаментального положения посвящена, в частности, монография ИМЭМО «Проблема эффективности в XXI в.: экономика США» (М.: Наука, 2006).

<sup>2</sup> Подробное рассмотрение экономического содержания понятия «государственность» как концентрированного обозначения совокупности функций государства и результатов его деятельности содержится в гл. 1 книги «Роль государства» из серии «Социально-экономическая эффективность: опыт США» (М.: Наука, 1999).

ганизации в разновидность государственных административно-бюрократических структур, либо их роль — создавать основу для результативного действия собственных специфических механизмов некоммерческого сектора?

Для ответа на эти вопросы следует предварительно отделить от общего массива некоммерческих организаций самообеспечивающиеся, существующие на непосредственно привлеченные собственные средства. К этому типу относятся разнообразные организации гражданского общества. В данной главе речь идет о некоммерческих организациях сферы духовного производства, прежде всего научно-образовательного комплекса. Здесь, так же как и в рыночном секторе, создается реальная продукция (услуги), но она не участвует в коммерческом обороте. Ее экономическая реализация происходит посредством бюджетного перераспределения ВВП. С точки зрения проблемы реализации бюджетный процесс играет для некоммерческого сектора ту же воспроизводственную роль, что рынок для коммерческих предприятий. Одна из уникальных, присущих ему самому функций государственного сектора состоит в том, чтобы служить аппаратом такого перераспределения. Это означает, что перераспределяемые средства по своей экономической природе не являются государственной собственностью, а только находятся во временном распоряжении государственного аппарата. При этом государство не является ни источником, ни генератором этих средств, а является всего лишь институтом, выполняющим задачу их перевода в те сферы, для которых они предназначены в качестве нормального экономического возмещения результата их собственной деятельности, а не подарком из кармана правительства или парламента.

Собственная обязанность государства по отношению к этим частям ВВП состоит, во-первых, в создании правовой и правоохранительной среды для беспрепятственного трансферта средств настоящим собственникам в лице институтов научно-образовательного сообщества и в поддержке таких правил использования этих средств, которые присущи каждому из адресатов. Во-вторых, государство отвечает за выработку национальной стратегии и тактики выбора народнохозяйственных приоритетов. А поскольку в механизме возмещения затрат и прибавочного продукта отраслей духовного производства *не заложено явное определение величины вклада каждой отрасли или учреждения*, для государственной администрации создается значительная *степень свободы* в распределении средств. Поэтому данная функция требует от государственного

аппарата высокопрофессионального выявления и ранжирования текущих и перспективных общественных потребностей, с тем чтобы административная иерархия тактических и стратегических приоритетов допускала бы отклонения от эквивалентности только в случае крайней, обоснованной необходимости перенаправлять какие-то части бюджетного компонента ВВП в те сферы, которые временно более приоритетны в данный момент. Критерием этой приоритетности является величина общественного ущерба от недоудовлетворения того или иного вида потребностей населения страны, будь то пенсии, лекарства, исследовательские центры, школы и вузы, театры и т.п.

Для нормального выполнения данной распределительной функции нужно четко представлять, что это выделение средств не имеет ничего общего с превращением реципиентов из научно-образовательной сферы в разновидность государственных структур. Иначе говоря, бюджетные средства должны на границе этого трансферта сбрасывать свою временную государственную форму и органически входить в мир другой сферы воспроизводственных (экономических, социальных, юридических, политических) правил и оценок. Функция государства заключается в том, чтобы *создавать правовую среду, которая развязывает свободное действие специфических механизмов действия каждого экономического сектора современной смешанной экономики.*

В тех случаях, когда бюджетное финансирование в принудительном порядке угнетает собственные механизмы и стимулы развития негосударственных секторов, а тем более — имеет склонность превращать учреждения-реципиенты в государственные структуры, это является нарушением законов развития экономики и общества, актом, искусственно тормозящим нормальное развитие страны. Применительно к предмету главы это означает, что учет и контроль процессов как формирования, так и использования целевого научно-образовательного капитала составляют *нормальную часть финансовых операций* некоммерческой организации, в данном случае научного института или университета. Поэтому он регулируется общеправовыми принципами ответственности и антикоррупционными правилами, опирается на методы контроля, сформулированные в системообразующих актах законодательства страны и обязательные для всех.

Для того чтобы составить всестороннюю, объективную картину взаимоотношений государства и научно-образовательного (академического) сектора, следует в дополнение к сказанному учитывать

два обстоятельства. Во-первых, органически встроенная в воспроизводственный процесс роль государства как агента передачи потока средств в учреждения науки и образования устанавливает их реальную зависимость от финансового распорядителя — государственного аппарата. Эта связь на практике может легко перерасти в основание для дезориентирующей трактовки этого сектора как государственного, что прослеживается не только в России, но и во многих других странах. Во-вторых, роль государства как определителя стратегии развития страны и субъекта выбора народнохозяйственных приоритетов устанавливает его функциональное право влиять на процессы, пропорции и результаты развития академической сферы. В то же время огосударствление академической сферы подрывает собственные источники ее эффективности. Поэтому стержневая задача и в то же время индикатор качества управления состоит в том, чтобы квалифицированно определять линию раздела между полномочиями государства и сферой компетенции научно-образовательного комплекса.

Таким образом, бюджетное финансирование науки и образования — это не благодеяние государства в лице его аппарата, а техническая обязанность администрации перенаправить заработанные средства в те важные сферы, функционирование которых, удовлетворяя текущие и стратегические потребности населения страны, исключает (или ограничивает) рыночную реализацию результатов своей деятельности. Критерием такого разделения функций является рассмотренный выше *принцип невмешательства государства во внутренние процессы академической сферы*. Только на этой основе может строиться эффективное синергетическое взаимодействие этих базовых субъектов воспроизводственного процесса страны.

## **27.4. ТРУДНОСТИ ВСТРАИВАНИЯ ЭНДАУМЕНТА В ДЕЛОВУЮ И ВЛАСТНУЮ СИСТЕМУ СТРАНЫ**

Поскольку целевой научно-образовательный капитал вместе со всем общественно-гражданским укладом смешанной экономики входит в состав общественной и воспроизводственной системы страны, он зависит от ее состояния, подчиняется давлению общенациональных норм, правил, процессов и сил. *Проблема эндаумента — это в своей основе проблема собственности*. Следовательно, было бы чрезмерным упрощением рассматривать его только в своей материальной форме как фонд, первоначально получен-

ный в результате дарения или другого отчуждения, плюс результаты его дальнейшего прироста. *Данный вид некоммерческих организаций является ключевым с точки зрения инновационного развития страны.* Именно поэтому, принимая государственные и хозяйственные решения, следует отдавать себе отчет в том, что конструктивная роль эндаумента может проявиться в полную силу только в той системе отношений, которые свойственны не только некоммерческому укладу в целом, но и учитывают специфику академического общественного сектора.

Сущностная цель эндаумента — развитие академического института, т.е. научного (прежде всего это фундаментальные исследования) или образовательного учреждения, а также поддержание социальных, культурно-художественных и подобных мероприятий. Естественно, что наибольшая результативность такой деятельности достигается при наличии достаточной и экономически независимой материальной обеспеченности. Однако, поскольку перечисленные области деятельности имеют нерыночную, нестоимостную природу, сформировать необходимые средства за счет собственной деятельности они не могут. Поэтому для обретения финансовой независимости необходим внешний сознательный акт формирования средств, *стартовый неэкономический толчок, первоначальное накопление.* Для осуществления этого акта нужна *заинтересованность* других акторов — органов государственной власти, влиятельного общественного института, корпорации, индивидуального спонсора. В основе такой заинтересованности лежит понимание необходимости иметь в стране независимую науку, культуру и соответствующих профессионалов, составляющих кадры независимой экспертизы, общественности, оппозиции, включая осознание пользы критики действий властных и общественных структур, бизнеса, церкви, официоза. Средством для достижения этой цели является освобождение научно-образовательного сектора от нужды и зависимости, от экономического давления различных внешних интересов, которое может исказить сигналы и тормозить действие внутренних академических механизмов самодвижения.

Эндаумент представляет собой важную, обладающую уникальными особенностями часть материальной основы существования центров интеллектуального и духовного развития, институт, дающий место для фундаментальных, в том числе гуманитарных и социальных, наук, оригинального научного, философского и политического мышления. *Первая императивная предпосылка и требование института эндаумента к государству и обществу состоит*

*в том, чтобы отдать безвозмездно, подарить научно-образовательному сообществу, «поделиться» с ним фундаментальными ценностями — землей, недвижимостью, капиталом, которые являются материальным обеспечением таких базовых для отраслей духовного производства прерогатив, как свобода процессов интеллектуальной деятельности.*

Это даровое, сознательное выделение порой весьма ценной собственности на нестоимостные, некорыстные цели с ориентацией на общие блага гуманитарного, морального, интеллектуального характера. Это разрешение позволить профессионально-социальной группе самостоятельно распоряжаться собственностью, получать на нее доход на льготных условиях в отношении налогообложения и других обязательств. Необходимо возвышение менталитета политической власти и определенная ступень моральной зрелости, духовной высоты, гражданской и социальной сознательности, определенной степени освобождения от эгоистических мотивов, чтобы можно было допустить и претерпеть возвышение материального благосостояния и престижа и, самое главное, — реальной независимости для такой несилевой и некоммерческой общественной группы. (Исторически впервые такое осознание произошло в отношении религиозных организаций разного рода, поскольку они рано доказали свою необходимость для стабильности общественных структур.)

Таким образом, готовность обратиться к эндаументу требует *преодоления порога духовной зрелости государства и общества*. Современная ситуация является свидетельством того, что научно-образовательные учреждения США успешнее, чем в других странах, решили эту задачу. *Эти институты воспринимаются там как особый и нужный обществу и государству тип отношений, уклад, который полезен при соблюдении специфических, присущих только для него условий, существенно отличных от коммерческого и государственного секторов.*

## **27.5. ЭНДАУМЕНТ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРУКТУРЫ ОТНОШЕНИЙ АКАДЕМИЧЕСКОГО СЕКТОРА**

Из сказанного выше вытекает, что эндаумент может полностью реализовать свои возможности только в качестве одной из основных составляющих элементов академической системы общественно-экономических механизмов самодвижения. Основой этой системы, ее несущим каркасом является независимость академи-

ческих учреждений, на которой держится система самоуправления и развития научной, образовательной и культурно-художественной деятельности. В состав системы внутренних отношений этих сфер входят академические свободы — выборность и коллегиальность управления, свобода выражения мнений и критики, защита членов сообщества от преследований (например, «теньюра» в университетах США как право на постоянное занятие должности), традиции независимого поведения, механизмы, нормы и правила, необходимые для обеспечения благосостояния и общественного престижа. Системообразующую роль играют критерии научной добросовестности и проверки научного результата, средства и процедуры их установления и подтверждения. Особую важность и остроту приобрела процедура формирования кадров и построения научной иерархии (конкурсы, аттестации, цитируемость как основа научного статуса, участие в конференциях и т.д.). Научная и преподавательская деятельность требует наличия особого типа способностей, которыми обладает лишь малый процент каждой возрастной когорты. Практика показывает, что любая форма административного давления, ослабления научных критериев и процедур резко снижает требования к специфическим творческим данным состава научных и образовательных учреждений. Хотя с первого взгляда может показаться, что в академическом секторе жизнь гораздо легче, менее напряжена, но на деле внутренние процессы в самом сообществе приводят к выравниванию интенсивности труда во всех сферах. В результате таких систем, как «публиковаться или погибнуть», ожесточенной конкуренции научных результатов и других аналогичных требований добиться высокого академического звания оказывается ничуть не легче, чем стать руководителем крупной компании.

Таким образом, решающий с точки зрения стратегического результата элемент введения эндаумента состоит в том, чтобы рассматривать его как часть, элемент комплексной системы самодвижения научно-образовательных учреждений. При отсутствии конкуренции научных школ, отбора кадров по творческому принципу, ослаблении интересов и стимулов развития академического сектора деньги, затрачиваемые на те или иные нужды, неизбежно будут израсходованы малоэффективно или попросту уйдут в песок. Однако при правильной организации дела, т.е. при учете требований академического уклада, вступает в силу тот факт, что эти механизмы эндаумента обладают свойством самообеспечения. После первого толчка включаются в дело совершенствования институтов

внутренние источники, такие как нормальное приращение стоимости собственности академических учреждений, поступления от различного рода платных и коммерческих проектов.

## 27.6. РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ РАЗВИТИЯ ЭНДАУМЕНТА

Идея эндаумента как передачи в собственность научно-образовательных учреждений земли, недвижимости, капитальных активов полностью лежит в русле современной человекоориентированной концепции инновационного развития экономики. Начало этого направления коренится в предложениях о путях преодоления последствий монопольно-государственного «остаточного принципа» финансирования сферы образования СССР, которые были сформулированы еще в конце 1960-х гг.<sup>1</sup>

Они включают обоснование необходимости перехода к *множественным источникам финансирования* образования, что полностью применимо и к фундаментальной науке. Эндаумент является одним из возможных и наиболее органичных элементов такого комплекса источников. Если у государства недостаточно бюджетных средств (а это стандартная ситуация), следует признать и фактически встроить в систему управления давно известные мировой практике и широко используемые, дополняющие их эффективные возможности.

Говоря конкретно, проблема отечественного использования эндаумента — это имущество, независимый статус и в конечном счете — *эффективность базовых учреждений российской научно-образовательной сферы*, в первую очередь таких, как академии, крупнейшие системообразующие вузы. Фактически это вопрос о признании того факта, что современная научно-образовательная сфера может быть полностью эффективной только в том случае, если функционирование ее *ведущих учреждений* опирается не на законы частного сектора, не на административные правила государственных учреждений, а на собственные, не менее объективные механизмы, стимулы и ответственность академической сферы. Это означает утверждение принципа самостоятельности внутренней организа-

---

<sup>1</sup> Эти рекомендации были представлены Институтом мировой экономики и международных отношений РАН в ряде аналитических записок для высших органов страны и в последовательных изданиях тома «Образование и подготовка кадров» Комплексной программы научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий, выпущенных под руководством академика Н.Н. Иноземцева с 1970 по 1974 г.



ции, выбора направлений и форм деятельности научно-образовательных институтов в сфере обучения и фундаментальной науки. (Конечно, имеются в виду соответствующим образом, т.е. в рамках принятых в стране норм и правил, аккредитованные учреждения.)

В нормальных условиях независимость центров интеллектуального и духовного развития, невмешательство государства в их внутреннюю организацию и деятельность присутствует с самого начала как обычная тенденция развития гражданского общества. Этот фактор акселерируется после первоначального вливания собственности — по преимуществу земли и недвижимости. Свобода деятельности позволяет научно-образовательному сектору аккумулировать средства за счет жертвователей. Наиболее естественную группу спонсоров составляют бывшие выпускники или люди, так или иначе связанные с данным институтом. Для связи с ними в каждом достаточно солидном учреждении имеются специальные службы и богатый инструментарий различных форм общения. Эндаумент увеличивается от прироста капитальных активов, за счет выполнения заказов различного рода. Меньшую роль играют такие текущие поступления, как оплата обучения, так как львиная доля этих средств в состоятельных вузах идет на стипендии и другие формы поддержки способных студентов.

Российская практика дает очень выразительные примеры в области, условно говоря, «проэндаументной» и «антиэндаументной» деятельности. Первый, можно сказать, классический пример — это благосостояние отечественной церкви на основе возвращения собственности, а также пакета материально весомых и престижных льгот. Второй, не менее выразительный, — это пока еще не забытый правительственный пакет предложений по реформе *Российской Академии наук*, в котором последовательно отрицаются многие известные в мировой практике и эффективные принципы развития академического сообщества и эндаумента, в частности права собственности и самостоятельность научно-образовательных учреждений.

Статус некоммерческих институтов является частью более общей проблемы смешанной экономики, которая в отечественной науке и общественном менталитете только в последние годы пробивает себе дорогу как предмет самостоятельной разработки. Смешанная экономика — термин неопределенный, поскольку в нем отсутствует указание на то, что «смешивается». После слома политекономии социализма в науке, так же как и в хозяйственном

инструментарии государства, восторжествовала либеральная идея перехода к рыночной экономике, а весь экономический горизонт сузился до формулы отношений «государство—рынок». Мало того, что в этой модели тип отношений собственности государственного сектора закольцовывается с формой обмена деятельностью. Главное состоит в том, что она отражает реалии капитализма теперь уже позапрошлого века и находится в разительном контрасте с тем, что развитие экономики и общества постиндустриальных стран представляет собой картину сложного взаимодействия различных форм собственности и, соответственно, специфических потребностей, интересов и стимулов.

Отличие экономически-правовой ситуации в России от положения в развитых странах состоит в том, что государственный статус большей части учреждений в сфере духовного производства дает возможность резко ограничивать их права как институтов некоммерческого сектора. Они, таким образом, отсекаются и от многих критически необходимых условий эффективного развития, учитывающих собственную социально-экономическую природу. Этот «недобор» результатов деятельности в важнейшей сфере современного воспроизводства негативно сказывается прежде всего на инновационных составляющих экономического потенциала страны, на ее конкурентоспособности и репутации в мире.

Наука и университеты, жестко регулируемые государством, известны в прошлом. Однако и отечественный, и зарубежный опыт говорит о том, что это происходило в чрезвычайных ситуациях (американский атомный проект), в особо засекреченных секторах военно-промышленного комплекса или навязывалось в рамках авторитарных режимов (генетика, кибернетика, общественные науки за железным занавесом). С точки зрения нормального развития такое положение представляет собой исключение. За рубежом государственный статус научных и образовательных учреждений имеется во многих странах, однако его последствия зависят от жесткости исполнения и не являются разрушительными. Как правило, имеется реальное понимание того, что обращаться с ними по административным нормам государственного сектора — означает сковывать его созидательный потенциал. Спорить с таким ныне аксиоматическим выводом о том, что экспансия государственного статуса является более или менее контрэффективной, бессмысленно. В качестве главного возможного аргумента могут фигурировать малоубедительные тезисы об особом историческом предназначе-

нии страны, особом пути развития или о перманентной чрезвычайности внутренней ситуации и внешнего окружения и т.п.

Последствия нарушения межукладного разделения функций в народном хозяйстве страны имеют и другую, не менее негативную сторону. Каждый сектор смешанной экономики должен выполнять присущие ему функции и нести за них всю полноту ответственности. Если же государство вторгается в границы сфер, для которых его инструментарий является противопоказанным, это не только угнетает эти области, но и дезорганизует саму сферу государственных функций. Главное состоит в том, что произвольное вмешательство приводит к тому, что размывается точное представление о сфере ответственности государства за выполнение его собственных функций, таких как выработка стратегического курса страны, совершенствование законности, поддержание правопорядка, антимонопольная и антикоррупционная деятельность, защита конституционных основ, полноценное функционирование всех ветвей власти, рационализация государственного аппарата и т.д.

Начало процессу легитимизации отношений типа эндаумента в России открывает упомянутый выше Закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». В нем содержатся формулировки, которые позволяют организовать процесс формирования фонда пожертвований для последующего использования получаемых доходов на нужды научных и образовательных учреждений. Вместе с тем в Законе нет прямого упоминания о научных и образовательных учреждениях как о собственниках целевого капитала. Указывается только, что «формирование целевого капитала и использование дохода... могут осуществляться в целях использования в сфере образования, науки, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), искусства»<sup>1</sup> и др. Таким образом, законодатель не смог преодолеть фетиш огосударствления научно-образовательных учреждений и прямо назвать эти институты в числе некоммерческих организаций.

Коренная причина этой непоследовательности положений Закона состоит в принципиальной неотрегулированности социально-экономического и правового положения научно-образовательных организаций и учреждений, в том, что отсутствует четкое понимание границы между государственной собственностью и собственностью некоммерческого сектора.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 11 января.

Целевой капитал, который только по процессу своего формирования отличается от остальной собственности, рассматривается как нечто, требующее особого правового положения организаций, создающих этот капитал, а также повышенной финансовой бдительности по сравнению с другими операциями. В Законе резко ограничена роль органов управления самого института-собственника. Он произвольно лишен права управления целевым капиталом, которое *в обязательном порядке* передается внешним специальным организациям-посредникам. «Доверительное управление» целевым капиталом и имуществом находится вне компетенции научно-образовательного института.

Декларирование обязательного посредника выглядит как проявление недоверия к институтам и априорное заключение об их неспособности управлять собственной деятельностью. Между тем американский опыт, авторитет которого в организации эндаумента трудно отрицать, говорит о том, что успех управления им прямо связан с максимальной близостью к институту-бенефицианту. Обязательность посредничества резко ограничивает именно те возможности эффективного «фандрайзинга», которые, как было отмечено выше, обеспечивают успех целевому капиталу американских университетов.

*Итак, в итоговый перечень задач по стратегическому повышению роли научно-образовательного сектора в отечественном инновационном развитии органически входит осуществление первоначального накопления фондов целевого капитала, в первую очередь для учреждений, обладающих высоким потенциалом развития фундаментальных наук и качественной подготовки кадров. Сформировать значительный по величине «стартовый капитал» эндаумента возможно, используя различные формы фактического и юридического закрепления прав собственности научных и образовательных учреждений, например путем приватизации. Принципиально важно, чтобы государство участвовало в этом деле не только как организатор процесса, но и как источник, даритель приватизируемой собственности и фондов эндаумента. Наряду с этим следует учредить обычные в мировой практике налоговые и процессуальные льготы, учитывающие специфику научно-образовательных функций, чтобы обеспечить возможности прироста базового фонда, который является ценным источником развития данного учреждения.*

Параллельно с этим следует отказаться от регулирующего вмешательства во внутренние научные, образовательные и хозяйственные процессы учреждений или сократить его до разумного мини-

му. Вместе с тем необходимой областью роли государства является его паритетное участие, наряду с профессиональными организациями специалистов, в установлении правил и стандартов прохождения академическими институтами жесткой, установленной законом аккредитации. Уникальная важность фундаментальной науки и образовательной системы неуклонно и объективно перемещает эпицентр взаимоотношений академического сообщества и государственного административного аппарата из области контроля за использованием бюджетных средств в область совместной ответственности за стратегическое будущее страны.

И в общем принципиальном, и в практическом плане давно настало время окончательно преодолеть в отечественной народнохозяйственной практике миф о вторичности, периферийности производственных сфер духовного производства. То же относится к архаическим представлениям о том, что академическое сообщество, особенно в фундаментальных и гуманитарных областях, находится на содержании общества и за это обязано постоянно испытывать благодарность административному аппарату и воспринимать как должное его всепроникающий контроль. Доступ к использованию потенциала экономических и духовных возможностей эндаумента предполагает зрелость государства для того, чтобы ясно сознавать первичность интересов стратегического развития страны перед текущим административным и эгоистичным групповым интересом.

## **ВЫВОДЫ**

1. Эндаумент, или целевой капитал, формируется безвозмездно из государственных источников, от коммерческих фирм, общественных организаций, фондов и частных лиц, является собственностью научно-образовательных и подобных им учреждений. На их профильную деятельность разрешается расходование доходов от целевого капитала. Высшим органом управления эндаумента является само учреждение.
2. Сущностная цель эндаумента — развитие научного института (прежде всего фундаментальных исследований) или образовательного учреждения, а также поддержание социальных, культурно-художественных и подобных мероприятий.
3. Целевой капитал научных и образовательных организаций является элементом национальной инновационной системы страны. Огромные масштабы эндаумента в США, его концен-

- трация в главных научно-образовательных центрах страны, опережающие темпы расширения являются важными непосредственными причинами инновационной активности в экономической и социальной сферах, высокого уровня развития фундаментальной науки и высшего образования.
4. В некоммерческих организациях сферы духовного производства создается реальная продукция (услуги), которая не участвует в коммерческом обороте и не регистрируется в стоимостном народнохозяйственном учете. Ее реализация и возмещение происходят посредством бюджетного перераспределения ВВП, которое играет для некоммерческого сектора ту же роль, что рынок для коммерческих предприятий.
  5. Государство не является собственником бюджетных средств, поступающих в научно-образовательный комплекс. Оно выполняет функцию их перевода в учреждения, для которых они представляют собой нормальное экономическое возмещение результата их собственной деятельности.
  6. Академический сектор может эффективно использовать располагаемые ресурсы, только развиваясь на основе собственных законов самодвижения и при строго выверенной и дозированной опоре на взаимодействие с административно-государственным и частно-коммерческими секторами.
  7. В своем полноценном виде эндаумент может быть создан в ответ на выраженную общественную потребность. Это означает, что в обществе должен явно ощущаться реальный ущерб от неудовлетворения этой потребности и присутствовать общественный и индивидуальный интерес, т.е. реальные силы, заинтересованные во введении этого института. Готовность формировать в стране институт эндаумента требует преодоления порога духовной зрелости государства и общества.
  8. Для отечественного инновационного развития необходимо осуществление первоначального накопления фондов целевого капитала для учреждений с высоким потенциалом фундаментальных наук и качественной подготовки кадров. Государство должно участвовать в этом не только как законодатель и организатор процесса, но и как источник, даритель собственности и фондов эндаумента. Необходимо установить обычные в мировой практике налоговые и процессуальные льготы, учитывающие специфику научно-образовательных функций.

## **ТЕРМИНЫ**

Эндаумент

Целевой капитал

Собственность некоммерческих организаций

Сфера духовного производства

Научно-образовательный комплекс

Национальная инновационная система

Общественно-экономические механизмы саморазвития

Многоукладная и смешанная экономика

Экономическая реализация деятельности в науке и образовании

Академический сектор

Академические свободы

Благотворительность

Социальная инновация

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. В чем состоит целевой характер эндаумента и каковы его источники? Опишите эндаументную собственность как ресурс и как экономическое отношение.
2. Какова роль эндаумента в инновационном развитии страны?
3. В чем заключается отличие экономической реализации результатов деятельности в частном и некоммерческом секторах?
4. Должны ли бюджетные средства: а) превращать научно-образовательные организации в разновидность государственных административно-бюрократических структур? б) создавать основу для результативного действия собственных специфических механизмов академического сектора?
5. В чем заключается собственная функция государственного аппарата при бюджетном финансировании академического сектора?
6. Каковы условия и трудности развития эндаумента в Российской Федерации?

# Раздел VII

## СТРАНОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### ГЛАВА 28. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

---

---

#### 28.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА И ЕГО СТРУКТУРЫ

Место общественного сектора в экономике отдельных стран анализируется на основе двух показателей: удельного веса в ВВП расходов на конечное потребление сектора государственного управления и доли в ВВП фактического конечного потребления этого сектора. Первый показатель больше второго на сумму индивидуальных товаров и услуг, передаваемых сектору домашних хозяйств населения (социальных трансфертов в натуральной форме).

Указанные показатели характеризуют роль общественного сектора в используемом ВВП, структура которого складывается в результате распределения и перераспределения доходов всех секторов экономики. Следует отметить, что соответствующие данные отличаются от доли общественного сектора в создании ВВП (она, как правило, ниже), поскольку на стадиях первичного распределения доходов и их перераспределения сектор «Государственное управление» аккумулирует для осуществления принадлежащих ему функций значительную часть национального дохода, созданного и реализованного в других секторах экономики.

В России удельный вес в ВВП расходов на конечное потребление сектора «Государственное управление» в 2005 г. (16,6%) был ниже, чем в большинстве приведенных в табл. 28.1 стран СНГ. Во всех из них (кроме Казахстана) преобладали расходы на индивидуальные товары и услуги (социальные трансферты). В экономических функциях сектора «Государственное управление» на стадии расходования конечных доходов 1-е место принадлежит, следова-



**Удельный вес сектора «Государственное управление» в ВВП в 2005 г.  
(в %, в текущих ценах)**

	<i>Расходы на конечное потребление</i>	<i>Коллективные услуги</i>	<i>Индивидуальные товары и услуги</i>
<b>Страны СНГ</b>			
Россия	16,6	6,5	10,1
Белоруссия	18,9	9,5	16,4
Украина	19,4	4,2	15,2
Казахстан	11,2	8,9	2,3
Узбекистан	18,4	...	...
<b>Развитые страны</b>			
Великобритания	21,8	8,2	13,6
Германия	15,9	6,4	9,5
Испания	18,1	7,5	10,6
Италия	20,4	8,5	11,9
Франция	23,8	8,3	15,5
США	15,9	9,5	6,4
Канада	21,6	10,0	11,6
Япония	18,1	8,0	10,1
<b>Бывшие социалистические страны</b>			
Венгрия	22,4	9,8	12,6
Польша	18,1	8,0	10,1
Чехия	22,1	11,0	11,1
Латвия	17,4	8,4	9,0
<b>Развивающиеся страны</b>			
Китай	13,9	8,9	5,0
Индия	8,8	5,2	3,6
Индонезия	7,9	4,9	3,0
Пакистан	9,5	6,0	3,5
Бразилия	20,0	13,0	7,0
Египет	10,9	3,8	7,1
Турция	15,9	6,4	9,5
Аргентина	11,9	7,5	4,4

тельно, социальным функциям — предоставлению населению социальных трансфертов.

В развитых странах удельный вес в ВВП расходов сектора на конечное потребление, как правило, выше, чем в России и странах СНГ (исключение — США). В составе этих расходов преобладают

социальные трансферты. В США доля расходов на коллективное потребление выше, чем на индивидуальные товары и услуги, что в первую очередь является следствием самого большого в мире объема военных расходов.

В приведенных в табл. 28.1 бывших социалистических странах Европы удельный вес в ВВП расходов сектора на конечное потребление находится на уровне развитых стран и даже превышает его. Но упомянутые страны в данной группе являются более развитыми; в Болгарии, Польше и Румынии доля указанных расходов существенно ниже. В большей части бывших социалистических стран в этих расходах преобладают расходы на индивидуальные товары и услуги. Вместе с тем в Польше более половины расходов приходилось на оплату коллективного потребления.

В развивающихся странах удельный вес в ВВП расходов сектора на конечное потребление меньше, чем в развитых странах, бывших социалистических странах Европы и странах СНГ. Чаще всего эта доля составляет 10–12% ВВП.

Международная статистика свидетельствует, что в большинстве стран в расходах сектора «Государственное управление» преобладают расходы на индивидуальные товары и услуги. Материалы этой статистики показывают также соотношения по странам рыночных и нерыночных услуг в таких важных отраслях социальной сферы, как образование и здравоохранение. По здравоохранению приняты данные ВОЗ. Для уменьшения размеров табл. 28.2 нами определены средние по группам стран доли в ВВП расходов на услуги этих отраслей — страновые показатели агрегированы в групповые исходя из соотношения объемов ВВП (2002 г. в долл. США) по данным программы международных сопоставлений.

Таблица 28.2

**Удельный вес в ВВП расходов на образование и здравоохранение (в %)**

<i>Страны</i>	<i>Образование, всего</i>	<i>В том числе из средств госбюджета</i>	<i>Здравоохранение, всего</i>	<i>В том числе из средств госбюджета</i>
Россия	...	3,7	5,6	3,7
Развитые страны	6,2	5,0	11,6	6,8
ЕС-15	5,5	5,1	8,8	6,8
Бывшие социалистические страны	4,7	4,2	5,0	...
СНГ	...	3,5	5,2	3,4

Главный вывод из табл. 28.2 заключается в том, что даже в развитых странах с веками преобладания в их экономике рыночных отношений основная часть услуг образования и здравоохранения оплачивается из средств государственного бюджета. Доля рыночных услуг остается меньшей, чем нерыночных.

В развитых странах в большей степени коммерциализировано здравоохранение — из государственного бюджета оплачивалось 58,6% общих расходов, тогда как по образованию — 80,6%.

В России бюджетное финансирование обеспечивало 66,0% всех расходов на здравоохранение. Итоговые данные по расходам на образование отсутствуют.

В странах ЕС из государственного бюджета финансировалось 93% расходов на образование и 77% расходов на здравоохранение.

В странах СНГ на государственный бюджет приходилось 65,4% общей суммы расходов на здравоохранение.

Из табл. 28.2 видно, что удельный вес в ВВП расходов на образование и здравоохранение в России и странах СНГ ниже, чем в странах ЕС и бывших социалистических государствах.

Более детально структура расходов сектора «Государственное управление» выявляется при характеристике расходов государственных бюджетов стран.

## **28.2. ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Различия масштабов общественного сектора (относительно объемов их экономики) и структуры сектора (соотношения в его расходах индивидуальных товаров и услуг и коллективных услуг) являются следствием объективно существующих различий экономики отдельных стран. К основным факторам, определяющим динамику и структуру общественного сектора, соотношения оказываемых им рыночных и нерыночных услуг, относятся:

- уровень развития экономики — производство ВВП на душу населения;
- численность и структура населения — возрастная и социальная;
- темпы развития — динамика ВВП, конечного потребления и изменение его структуры;
- масштабы перераспределения доходов — удельный вес в ВВП государственного бюджета и его структура;

- различия в уровнях инфляции, динамике номинальных и реальных доходов населения, дифференциации доходов различных социальных групп;
- соотношения уровней цен на товары и услуги;
- социальная направленность развития экономики и хозяйственного механизма, коммерциализация сферы услуг.

Уровни производства ВВП на душу населения характеризуют распределение стран по обеспеченности услугами общественного сектора.

Численность населения и его динамика показывают масштаб потребностей в услугах общественного сектора и изменение потребностей в них под влиянием роста населения. Это мера увеличения потребностей вследствие количественного увеличения населения.

Темпы роста ВВП характеризуют возможности обеспечения этих потребностей развитием экономики стран.

Удельный вес государственного бюджета в ВВП выражает степень финансовой ответственности государства за обеспечение потребностей в услугах общественного сектора (их оплаты за счет бюджетных средств).

Доходы населения и их дифференциация, уровни цен на товары и услуги представляют собой параметры, определяющие способность населения оплачивать потребности в услугах общественного сектора из получаемых им индивидуальных доходов.

Уровень инфляции показывает влияние изменения цен на величины номинальных доходов населения и расходов государства на социальные цели.

**Уровни развития экономики.** Развитие общественного сектора прежде всего зависит от общего уровня экономики, который в первую очередь характеризуется показателями производства ВВП на душу населения. Соответствующие показатели регулярно определяются международными статистическими органами с 80-х гг. прошлого столетия с периодичностью один раз в три года.

Методология сопоставлений заключается в пересчете данных об объемах ВВП стран, выраженных в национальных денежных единицах (определяются по стандартной методологии СНС статистическими органами стран), в доллары США по паритетам покупательной способности национальных денежных единиц к доллару (определяются в рамках указанной программы сопоставлений). Рассмотрим результаты таких сопоставлений по основным группам стран (табл. 28.3).

**Производство ВВП, расходы домашних хозяйств на конечное потребление и потребление услуг в расчете на душу населения в странах СНГ в 2005 г. (в % к России)**

<i>Страна</i>	<i>ВВП</i>	<i>Расходы домашних хозяйств на конечное потребление</i>	<i>В том числе расходы на потребительские услуги</i>	<i>Расходы сектора «Государственное управление» на индивидуальные товары и услуги</i>
Россия	100,0	100,0	100,0	100,0
Белоруссия	71,4	80,0	83,3	116,5
Украина	46,4	56,6	66,6	73,6
Казахстан	75,0	67,5	100,0	64,5
Азербайджан	39,3	32,8	25,0	42,5
Армения	32,1	48,3	41,6	27,2
Грузия	28,6	40,7	66,6	29,6
Молдавия	21,4	36,0	50,0	36,0
Киргизстан	14,3	22,5	25,0	31,1
Таджикистан	10,7	16,3	11,5	38,2
СНГ-10	78,6	80,0	83,3	84,6

По производству ВВП на душу населения Россия в 2005 г. превышала Украину более чем в 2 раза, Казахстан, Белоруссию — на 25–30%, средний уровень этого показателя в странах СНГ — примерно на 22%. Производство ВВП на душу населения в России в сравнении с малыми странами СНГ было гораздо выше — по отношению к Азербайджану и Армении — в 2,5–3,3 раза, Молдавии и Киргизстану — почти в 5–7 раз. Принимая во внимание большое различие масштабов экономики России и других государств СНГ и сильную дифференциацию уровней развития экономики субъектов Российской Федерации, можно полагать, что во многих ее регионах производство ВВП на душу населения остается в зоне значений этого показателя в малых странах Содружества.

Уровни конечного потребления товаров и услуг в расчете на душу населения домашними хозяйствами в странах СНГ в целом соответствуют приведенным выше данным о распределении этих стран по душевому производству ВВП. Но различия в данном случае несколько меньше: конечное потребление в среднем по 10 странам составляло по отношению к России около 80,0%. Этот вывод можно отнести также к показателям душевого потребления услуг.

Конечное потребление домашних хозяйств в расчете на душу населения в России в 2005 г. составляло по отношению к США 24,7%,

в том числе индивидуальное потребление товаров и услуг государственного управления 106,1%; уровень душевого потребления домашних хозяйств России по отношению к среднему по ЕС-15 составлял 36,7%, по услугам государства — 54,1%.

Программа международных сопоставлений позволяет также сравнить данные о соотношении уровней конечного потребления на душу населения по отдельным товарным группам. В табл. 28.4 приводятся соответствующие показатели в России в сравнении со средними по ЕС-15.

В России фактическое конечное потребление домашних хозяйств населения в 2005 г. составляло 66,8% объема используемого

Таблица 28.4

**Уровень и структура конечного потребления в расчете на душу населения в России и странах ЕС в 2005 г.**

<i>Товарные группы</i>	<i>Россия, долл.</i>	<i>В % к ВВП</i>	<i>ЕС-15, долл.</i>	<i>В % к ВВП</i>	<i>Россия, в % к ЕС-15</i>
Конечное потребление домашних хозяйств	7 918	66,8	21 551	72,2	36,7
Продукты питания и безалкогольные напитки	1 299	10,9	1 902	6,3	68,3
Алкогольные напитки, табак, наркотики	478	4,0	568	1,9	84,2
Одежда, обувь	294	2,5	929	3,1	31,6
Жилищные услуги*	1 472	12,4	3 979	13,3	37,0
Предметы домашнего обихода, бытовая техника	176	1,5	1 033	3,5	17,0
Здравоохранение	1 395	11,7	3 581	12,0	38,9
Транспорт	435	3,6	1 583	5,3	27,5
Связь	191	1,6	502	1,7	38,0
Отдых и культура	347	2,9	1 669	5,6	20,8
Образование	1 783	14,5	2 063	6,9	86,4
ВВП	11 861	100,0	29 829	100,0	39,8
Из него расходы на конечное потребление:	7 918	78,0	23 993	80,4	33,0
домашних хозяйств	5 546	46,7	16 491	55,3	33,6
государственных учреждений	4 170	33,0	7 288	24,4	57,2
Из них:					
на индивидуальные товары и услуги	2 837	23,9	5 246	17,6	54,1

\* Включая потребление воды, электричества и других видов топлива.

ВВП против 72,2% в среднем по ЕС-15; его уровень в расчете на душу населения был при этом ниже в 2,7 раза.

Уровень душевого потребления в России по отношению к среднему по ЕС составлял по продуктам питания 68,3%, услугам здравоохранения — 38,9 и образования — 86,4%. Эти соотношения по обеспеченности социальными услугами значительно выше, чем в целом по ВВП и душевому потреблению непродовольственных товаров, а также других видов услуг. Указанные соотношения во многом являются следствием сохранения в значительных масштабах, несмотря на приватизацию экономики, государственного финансирования систем народного здравоохранения и образования.

Удельные веса в ВВП расходов на конечное потребление были близки (83,7 и 83,2% соответственно), но почти в 2 раза отличались доли расходов на отмеченные цели домашних хозяйств и государственных учреждений. В России удельный вес расходов на конечное потребление домашних хозяйств составлял 46,5% ВВП против 55,3% в ЕС, расходов государственных учреждений — 41,5% (в ЕС 26,2%).

**Перераспределение национального дохода через государственный бюджет.** Экономика различных стран отличается как масштабами перераспределения национального дохода через государственный бюджет, так и направлениями изменения его удельного веса в ВВП. Соответственно различаются возможности бюджетного финансирования общественного сектора, участия государства в реализации социальных программ. Они больше в тех странах, где выше доля государственного бюджета в ВВП, а сам бюджет профицитен. Более низкая доля государственного бюджета в ВВП означает, что относительно большая роль в финансировании общественного сектора принадлежит частным предприятиям (корпорациям) и домашним хозяйствам населения. Государственное финансирование общественного сектора ограничивается и в случае дефицитности государственного бюджета, привлечения для формирования его доходов крупных кредитов (внешних и внутренних займов).

В наиболее значительных масштабах перераспределение ВВП через систему государственных финансов осуществляется в развитых странах Европы: сумма доходов государственного бюджета в 2004 г. составляла 41–53% их ВВП; в США и Японии соответствующая доля находилась на уровне 30–32%. В Китае и Индии через федеральный бюджет в 2004 г. перераспределялось 10–13% ВВП. Уровень перераспределения ВВП в России в целом соответ-

ствовал показателям США и Японии и был заметно ниже, чем в крупных государствах Европы. В странах СНГ в больших масштабах, чем в России, осуществлялось перераспределение через государственный бюджет ВВП Белоруссии; в других странах Содружества перераспределительные функции государственных бюджетов были гораздо слабее.

Большой интерес для обоснования бюджетной политики, в том числе в отношении финансирования общественного сектора, представляют долговременные тенденции в соотношении объемов государственного бюджета и ВВП. Данные табл. 28.5 обнаруживают недостоверность утверждений, часто используемых для обоснований целесообразности уменьшения доли государственного бюджета в ВВП России, о преобладании этой тенденции в развитых странах.

В 2004 г. государственные бюджеты крупных европейских стран, США и Японии являлись дефицитными. Сходная ситуация —

Таблица 28.5

Удельный вес консолидированного бюджета в ВВП (в %)

Страна	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.
Великобритания:				
доходы	36,8	35,8	41,2	40,6
дефицит	-0,5	-5,4	1,8	-2,3
Германия:				
доходы	48,6	32,0	47,0	43,3
дефицит	-1,4	-1,8	-1,2	-4,0
Италия:				
доходы	38,5	41,9	46,1	46,7*
дефицит	-9,1	-7,5	-0,3	0,4*
Франция:				
доходы	49,2	40,9	51,2	50,1
дефицит	-4,9	-6,3	-0,2	-2,8
Индия:				
доходы	25,4	12,3	11,9	12,7
дефицит	5,7	-4,9	-3,8	-3,1
Китай:				
доходы	9,6	6,6	15,0	10,3*
дефицит	-0,6	-1,7	-2,8	1,4*
Турция:				
доходы	14,4	18,2	28,4	...
дефицит	-3,0	-4,0	-11,5	...
Япония:				
доходы	...	...	18,2	30,0*
дефицит	...	...	0,8	-5,5*



Страна	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.
Мексика:				
доходы	...	15,8	15,3	...
дефицит	...	-0,3	-0,1	...
США:				
доходы	38,8	27,6	21,5	31,6
дефицит	-3,2	4,9	2,4	-3,3
Россия:				
доходы	28,0**	28,4	28,7	32,0
дефицит	-3,4**	-3,2	1,9	4,5
Украина:				
доходы	33,4**	37,9	28,9	23,0
дефицит	-5,1**	-6,7	0,6	-1,1
Белоруссия:				
доходы	32,0**	29,6	34,8	44,1
дефицит	-2,2**	-2,7	-0,6	0,1
Казахстан:				
доходы	22,6**	21,6	23,0	22,2
дефицит	1,4**	-4,0	-0,2	0,2
Узбекистан:				
доходы	32,8**	21,6	23,0	22,2
дефицит	-10,9**	-4,0	0,2	0,2
Польша:				
доходы		30,6	30,0	40,5*
дефицит	...	-1,6	0,3	-2,8*

\* 2003 г.

\*\* 1992 г. В советский период республиканские бюджеты не охватывали всех доходов и расходов государства на территории соответствующих республик (не включали средств, передаваемых в союзный бюджет, и получаемых из него ассигнований).

в Китае, Индии и других развивающихся странах. Страны СНГ после финансового кризиса 1998 г. существенно сократили дефицит своих бюджетов. Россия с 2000 г. обеспечивает большой его профицит, сумма которого относительно объема ВВП в настоящее время выше, чем в других странах региона с самой устойчивой экономикой (в 2005 г. — 7,4%).

В России удельный вес государственного бюджета в ВВП после резкого снижения в начале 1990-х гг. со второй их половины увеличивался. Доля государственного бюджета в ВВП росла в Великобритании, Франции, Китае, Японии, Бразилии, Турции, Польше и снижалась в Германии, Италии, Франции, США.

Соотношение рыночных и нерыночных услуг общественного сектора зависит далее от удельного веса в расходах государствен-

ного бюджета в ВВП расходов на финансирование услуг социального характера (социальных трансфертов в натуральной форме).

Структура бюджетных расходов в соответствии с международным стандартом государственных финансов характеризуется по следующим основным направлениям: услуги органов государственного управления; оборона; общественный порядок; здравоохранение; жилищно-коммунальное хозяйство; отдых, культура, религия; образование; социальная защита; защита окружающей среды. В табл. 28.6 приводятся данные об удельном весе в расходах государственного бюджета ряда стран наиболее крупных статей социальных расходов (их общая доля исчислена за вычетом из всей суммы расходов оплаты услуг органов государственного управления, обороны, общественного порядка и охраны окружающей среды).

Таблица 28.6

**Удельный вес в государственном бюджете расходов на социальные услуги (в %)**

<i>Страна</i>	<i>Здравоохранение</i>	<i>Образование</i>	<i>ЖКХ</i>	<i>Социальная защита</i>	<i>Всего</i>
Россия 2004 г.	5,0	10,2	5,0	28,8	64,8
Великобритания 2004 г.	16,6	12,9	1,6	37,3	75,9
Германия 2003 г.	13,3	8,5	2,4	46,6	80,2
Франция 2002 г.	...	11,3	1,9	38,8	78,2
Италия 2003 г.	13,2	10,6	1,7	37,3	72,9
Индия 2004 г.	1,5	2,2	4,2		Около 25,0
Турция 2001 г.	3,2	6,4	0,9	6,3	Около 20,0
США 2004 г.	20,5	16,8	2,0	19,5	Около 70,0
Бразилия 1998 г.	6,2	6,1	0,6	47,3	65,0
Аргентина 2004 г.	7,7	13,4	2,0	25,8	60,1
Украина 2004 г.	9,4	12,7	2,1	40,3	81,8
Казахстан 2004 г.	10,2	14,8	5,4	21,1	70,2
Польша 2003 г.	9,6	13,1	2,9	14,3	78,5

Из табл. 28.6 видно различие удельных весов в расходах государственных бюджетов финансирования социальных услуг в развитых и развивающихся странах: в развитых странах они составляют, как правило, около 60% и более, во многих развивающихся странах — около 20–25%. Обращает далее внимание преобладание в социальных расходах обеих групп стран расходов на финансирование мер по социальной защите населения.

В России доля расходов на здравоохранение и образование находится на уровне развивающихся стран и ниже, чем в развитых странах Европы и США. Социальная ориентация расходов государственного бюджета в России остается более слабой, чем в развитых капиталистических странах, особенно в отношении обеспечения социальной защиты населения. Это является прямым следствием либеральных реформ 1990-х гг., когда одним из главных рычагов снижения доли государственного бюджета в ВВП было уменьшение существовавших в советский период социальных гарантий населению со стороны государства.

**Неравномерность распределения доходов.** Во всех странах официальная статистика фиксирует неравномерность распределения заработной платы и денежных доходов между группами населения. Удельный вес доходов состоятельных групп, как правило, в несколько раз выше их доли в общей численности населения.

Распределение доходов населения осуществляется статистикой по 10%-ным (децильным) и 20%-ным (квintильным) группам. Удельный вес доходов пятой группы населения в крупных европейских странах, США, Бангладеш, Индонезии, Египте по последним публикациям составлял 40–45% всех денежных доходов населения, в Китае и Турции — около половины, Мексике и Бразилии 55–62%. Доля этой группы в России в 2005 г. (46,7%) находилась на уровне развивающихся стран и была выше, чем в других странах СНГ. Удельный вес указанной группы доходов в рассматриваемый период увеличивался в Италии, Китае, США; в других странах сокращался или остался без заметных изменений.

Для характеристики дифференциации доходов населения часто используется коэффициент Джини. Этот показатель выражает отклонение фактического распределения доходов (или расходов на потребление товаров и услуг) от равномерного распределения. Величина коэффициента изменяется от нуля до единицы, при этом более высокие его значения отражают большую неравномерность распределения доходов и ее усиление.

В России коэффициент Джини в 2004 г. составлял 40,5% против 28,3% в Германии, примерно 36,0% в Великобритании и Италии, 32,7% во Франции, Индии и Польше. Его значение находилось на уровне США и лишь немного уступало США (40,8%). Дифференциация доходов населения в России существенно выше, чем в Белоруссии (25,6%), Украине (33,0%), Казахстане (29,0%).

Значения этого коэффициента свидетельствуют, что даже в развитых странах оплачивать услуги образования, здравоохранения и ЖКХ по рыночным ценам способна лишь меньшая часть населения (преимущественно буржуазия и высокодоходные группы лиц наемного труда).

Данные об удельном весе населения, находящегося за чертой бедности, основаны на официальных оценках уровня бедности и показывают процент населения, имеющего уровень потребления или дохода ниже официально установленной черты бедности (табл. 28.7). В России и большинстве стран СНГ к населению за чертой бедности относятся лица со среднедушевыми доходами ниже установленной величины прожиточного минимума. В ряде других стран основным критерием отнесения к бедным слоям яв-

Таблица 28.7

**Уровень бедности населения в отдельных странах**

<i>Страна</i>	<i>Годы</i>	<i>% населения</i>	<i>Годы</i>	<i>% населения</i>
Германия	1994	9,1	...	...
Италия	1997	11,2	1999	13,1
Бангладеш	1995–1996	35,6	2000	49,8
Индия	1994	35,0	1999–2000	28,6
Индонезия	1994	20,3	1999	27,1
Китай	1996	6,0	1998	4,6
Турция	...	...	2002	27,0
Япония	1992	4,0	...	...
Египет	1995–1996	22,9	1999–2000	16,7
Бразилия	1990	17,4	1998	22,0
Мексика	...	...	2002	20,3
США	1997	13,3	2004	12,7
Россия	1999	29,9	2004	17,6
Украина	1998	28,5	2005	27,1
Белоруссия	1998	33,0	2005	12,7
Казахстан	2001	28,4	2005	9,8
Польша	1993	23,8	...	...

ляется недостаточный относительно среднего достигнутого в данном обществе уровня благосостояния размер потребления (дохода). Поэтому бедный в развитых странах в развивающихся может быть отнесен к среднему классу или даже к обеспеченной группе населения.

Самый высокий уровень бедности, по данным официальной статистики, имеет место в Индии, Индонезии, Бразилии, Мексике; в европейских странах СНГ — в России и Украине; в России после 1999 г. она заметно уменьшилась. В развитых странах бедность по указанным выше критериям ее определения сведена к минимуму.

В развивающихся странах масштабы бедности характеризуются также долей населения, которое живет на 1–2 долл. в день. Ниже приводятся оценки этих показателей Всемирным банком.

Удельный вес населения, живущего менее чем на 1 долл. в день, составлял в Италии 6,1% (2000), Бангладеш — 36,0% (2000), Индии — 34,7% (2000), Китае — 16,6% (2001), Бразилии — 7,5% (2003), США — 4,5% (2002). В России численность такого населения оценивалась в 2002 г. в размере 2,0%.

Удельный вес населения, живущего на 2 долл. в день (за те же годы): в Италии — 23,8%, Бангладеш — 82,8, Индии — 79,9, Китае — 46,7, Бразилии — 21,2, Мексике — 20,4, России — 12,1, Украине — 45,7% (1999).

**Инфляция.** Объем ВВП в текущих ценах увеличивался во всех приведенных в табл. 28.8 странах; после 2000 г. (до 2004 г.) имело место небольшое его уменьшение в Японии. Одновременно в большинстве стран происходило повышение общего уровня цен, связанное, как правило, с инфляцией.

Доля прироста ВВП в результате повышения цен определена как удельный вес в общем его приросте в текущих ценах за соответствующий период прироста, относящегося к изменению цен в последнем году периода по отношению к базисному году (1990 или 2000). Изменение цен за период исчислено путем деления индексов ВВП в текущих ценах на индексы его объема в сопоставимых ценах.

В развитых странах Запада повышение цен в 2000–2004 гг. было сравнительно умеренным. Это же можно сказать о большинстве развивающихся стран; в Турции рост цен составил около 3 раз.

Наиболее высокий рост цен после 2000 г. по-прежнему наблюдался в странах СНГ, хотя его темпы по сравнению с 90-ми гг. прошлого столетия существенно замедлились. Лидерами роста цен здесь являлись Россия (1,8 раза), Белоруссия (4,2 раза), Узбекистан (3,1 раза).

## Динамика ВВП в текущих ценах (в % к 1990 г.)

Страна	2000 г.	2004 г.	2004 г. в % к 2000 г.	Доля в приросте фактора цен 1991–2000 гг.	Доля в приросте фактора цен 2001–2004 гг.
Великобритания	172,0	206,5	122,1	81	56
Германия	163,0	174,5	107,0	73	57
Италия	170,9	197,9	115,8	85	76
Франция	139,2	159,2	114,4	81	54
Бангладеш	321,4	451,4	140,4	73	51
Индия	367,4	580,5	148,8	43	43
Индонезия	659,0	1092,1	165,7	62	70
Китай	487,7	745,2	152,8	29	6
Турция	324,5 раза	1110 раз	342,1	63	94
Япония	119,0	117,5	98,7	84	–384
Египет	353,9	504,7	142,6	51	57
Бразилия	1101 раз	1766,6 раза	160,4		...
Мексика	743,2	1033,2	139,0	70	88
США	176,7	211,3	119,5	41	51
Россия*	1133,4 раза	2632 раз	232,2	Более 100	80
Украина	...	...	202,9	Более 100	60
Белоруссия**	210,9	...	547,3	Более 100	93
Казахстан	256,3	578,8	225,8	Более 100	61
Узбекистан	1075,1	4049,1	376,6	Более 100	92
Польша	1292,7	1578,0	122,1	69	46

\* С учетом деноминации рубля в 1998 г. в 1000 раз.

\*\* С учетом деноминации белорусского рубля в 1995 г. в 10 раз и в 1999 г. в 1000 раз.

Удельный вес фактора повышения цен в увеличении объема ВВП в текущих ценах в Великобритании, Германии, Франции, США составлял в эти годы 51–57%. В Индии с повышением цен связано 43% номинального (в текущих ценах) прироста ВВП, Китае — 6%; в Японии весь относительно небольшой прирост ВВП обусловлен увеличением его физического объема (уровень цен снизился).

В России в 2001–2004 гг. повышение цен дало 80% прироста ВВП в текущих ценах, в Белоруссии и Узбекистане — 92–93%, Украине и Казахстане — 60–61%.

В 2007 и начале 2008 г. рост цен во многих странах мира (США, Китае, России и др.) в сравнении с первой половиной нулевых годов ускорился.

Различие уровней инфляции в странах наглядно проявляется в расхождении индексов номинальной и реальной заработной платы, изменение которой систематически отстает от повышения размеров номинальной оплаты труда (табл. 28.9).

Влияние инфляции на изменение номинальных размеров бюджетного финансирования отраслей общественного сектора и нерыночных услуг противоречиво. Инфляционный налог, уплачиваемый производителями и потребителями товаров и услуг, дает государственному бюджету дополнительные суммы доходов, что позволяет расширять финансирование социальной сферы. Вместе с тем при инфляции реальные размеры такого финансирования в зависимости от соотношения его номинального роста и повышения цен увеличиваются в меньшей степени, а при опережающем росте цен на товары и услуги — могут сокращаться. Чем выше темпы инфляции, тем чаще государство должно осуществлять текущую индексацию заработной платы работающих в организациях бюджетных отраслей и пенсий для компенсации роста стоимости прожиточного минимума. В первую очередь инфляция снижает

Таблица 28.9

**Динамика номинальной и реальной заработной платы**

Страна	Номинальная зарплата			Реальная зарплата		
	1995 г. в % к 1990 г.	2000 г. в % к 1995 г.	2004 г. в % к 1995 г.	1995 г. в % к 1990 г.	2000 г. в % к 1995 г.	2004 г. в % к 1995 г.
Россия	155,9 раза	470,5	1426,7	43	91	156
Великобритания	133,3	121,1	143,7	111	106	115
Италия	...	...	...	95	99,7	98
США	114,0	120,7	135,3	100,4	111	111
Польша	...	274,1	328,9	105	122	131
Чехия	248,7	156,4	217,1	99	118	143
Япония	...	103,7	103,7*	103	102	104
Китай	257,3	170,5	291,5	133	156	254
Белоруссия	280,7	...	460,2	56	170	289
Украина	...	315,1	808,2	34	86	171
Казахстан	17,8 раза	300,3	529,2	25	140	211

\* Процент к России.

покупательную способность населения с низким уровнем душевых доходов; эти группы населения при инфляции, наряду с сокращением покупок товаров, уменьшают также свои расходы на образование и здравоохранение.

**Соотношение уровней цен.** Соотношение уровней цен в странах характеризуется показателем сопоставимого уровня цен — отношением ППС в целом по ВВП, направлениям его конечного использования (конечного потребления и инвестиций), отдельным группам товаров и услуг к валютным курсам национальных денежных единиц, выраженным в долларах. Этот показатель регулярно определяется международной статистикой в рамках программы международных сопоставлений ВВП (табл. 28.10).

Сопоставимый уровень цен в России по всем элементам ВВП в 2005 г. был в 2,2 раза ниже, чем в США, в том числе на товары ниже на 37% и по потребительским услугам в 4 раза.

В странах Западной Европы (ЕС-15) сопоставимый уровень цен составлял по отношению к США 111%, в том числе по товарам был выше на 26%, по всем услугам в целом соответствовал их уровню в США, а по расходам государственных учреждений на индивидуальные товары и услуги был ниже на 19%.

Более низкий уровень цен на товары и услуги по отношению к США и развитым странам Европы сохраняется в бывших социалистических государствах Европы, а также в странах СНГ.

Рассмотренные факторы обуславливают различия уровня и структуры потребления услуг общественного сектора в отдельных странах. Материалы международной статистики показывают особенности уровней и структуры потребления услуг по меньшей мере в двух группах государств — развитых и развивающихся (к этой группе относятся и страны с переходной экономикой). В развивающихся странах также имеет место сильно выраженная дифферен-

Таблица 28.10

**Сопоставимые уровни цен в 2005 г. (в % к США)**

	<i>ВВП</i>	<i>Товары</i>	<i>Услуги, всего</i>	<i>В том числе потребительские услуги</i>	<i>Услуги государственных учреждений</i>	<i>В том числе на индивидуальные товары и услуги</i>
Россия	45	63	25	29	21	31
ЕС-15	111	126	99	101	96	81
ОЭСР-30	103	113	94	97	88	76
СНГ-10	43	63	25	29	21	13



циация обеспеченности населения социальными услугами: в бедных странах качественное образование и здравоохранение для основной части населения недоступно. Вместе с тем различаются механизмы распределения услуг общественного сектора — соотношение рыночных и нерыночных услуг; рыночные механизмы распространены преимущественно в группе развитых стран.

В завершение изложения проблемы факторов, определяющих уровень развития и структуру общественного сектора в отдельных странах, остановимся на двух вопросах — дифференциации факторов (соответственно, страновых показателей социальных услуг) и скорости изменения факторов во времени.

Взаимодействие факторов развития общественного сектора в странах регулируется двумя группами механизмов — рыночными инструментами и воздействием на них государства, проводимой им экономической политикой. Соответственно, отличается по странам и их группам скорость изменения факторов во времени и соотношение отдельных факторов.

Рассмотренные выше факторы по их динамике условно можно разделить на две группы, отличающиеся относительно более быстрыми (или медленными) изменениями, а также скоростью реакции на те или иные управленческие решения со стороны государства.

Относительно устойчивее выглядят различия уровней экономического развития стран, их принадлежность к развитым или развивающимся (одни из них по истечении некоторого, как правило довольно продолжительного, времени переходят в более высокую группу, другие — в более низкую группу). Сроки таких переходов зависят от темпов роста ВВП и изменения численности населения. В большинстве стран динамика ВВП в целом опережает рост численности населения.

Относительно менее устойчивой и быстрее поддающейся изменениям является группа факторов, относящаяся к инструментам экономической политики, — дифференциация доходов между отдельными группами (слоями) населения, удельный вес государственного бюджета в ВВП и доля в его расходах затрат на социальные цели, темпы инфляции. Иллюстрацией их изменчивости являются приведенные в главах данные о динамике указанных показателей в российской экономике 1990-х гг.; их неустойчивость чаще всего имеет место в обстановке крупных нарушений нормального механизма воспроизводства, в годы системного кризиса экономики.

## **ВЫВОДЫ**

1. Развитие международной статистики позволило получить сопоставимые по странам (по составу и методам определения) показатели расходов государства на социальные цели.
2. Российская модель развития социальной сферы в целом продолжает эволюционизировать в направлении дальнейшей ее коммерциализации, что в ряде отношений препятствует решению задач сокращения бедности, уменьшения дифференциации распределения доходов между классами и различными социальными группами населения.
3. Расходы государства на социальные цели в расчете на душу населения в России в настоящее время соответствуют уровню верхней группы развивающихся стран. Преодоление возникшего в ходе рыночных реформ отставания социальной сферы от темпов послекризисного восстановления российской экономики является одной из наиболее острых и трудных задач ее дальнейшего развития.

## **ТЕРМИНЫ**

Расходы на конечное потребление домашних хозяйств населения, государственного управления и НКООДХ

Социальные трансферты в натуральной форме

Расходы государства на индивидуальные товары и услуги

Расходы государства на коллективные услуги

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Каковы особенности развития отраслей социальной сферы в развитых и развивающихся странах, в том числе в группе бедных стран?
2. Каковы особенности развития отраслей социальной сферы в России по сравнению с другими странами с переходной экономикой (государствами Центральной и Восточной Европы, а также странами СНГ)?
3. В чем заключается различие двух основных механизмов развития и реформирования социальной сферы — неолиберального и предполагающего дополнение рыночных отношений их государственным регулированием?

В настоящее время Соединенные Штаты обладают не только наиболее мощной экономикой в мире, разветвленным, но и самым крупным, гибко реагирующим на изменение экономической и политической ситуации общественным сектором. На него работает значительная часть государственной машины страны. Ежегодно в США издаются тысячи новых нормативных документов, модифицируются существующие и появляются новые инструменты государственного регулирования, ограничивающие свободу предпринимательства и предписывающие бизнесу, что и как надо делать.

Степень вмешательства американского государства в экономику и масштабы общественного сектора постоянно меняются, что определяется приоритетами проводимой экономической политики, фазой хозяйственного развития (рост, стагнация, рецессия), внешнеэкономическими условиями и другими факторами.

Функционирование общественного сектора призвано решать ряд задач стратегического развития, поддержания производственной инфраструктуры, ликвидации и смягчения провалов рынка, защиты компаний от недобросовестной конкуренции, недопущения массового разорения и ликвидации предприятий (например, сельского хозяйства, банковской сферы и т.д.). Вместе с тем в общественном секторе США производится относительно мало ВВП по сравнению с другими развитыми странами.

В целом американский общественный сектор, понимаемый как сектор государственного управления и общественные предприятия, производит в настоящее время примерно 37,6% ВВП страны (табл. 29.1), что в абсолютных цифрах составляет примерно 5381 млрд долл. (2008)

### **29.1. СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Современное государство в США представляет собой «совокупность институтов в народнохозяйственной системе, цель (или продукция) которой состоит в создании обширного комплекса разнообразных социальных услуг»<sup>1</sup>. В секторе государственного управ-

---

<sup>1</sup> Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999. С. 20.

## Основные показатели общественного сектора США, 2008 г.

Показатель	Значение
Валовой внутренний продукт, млрд долл.	14 311
Расходы сектора государственного управления: млрд долл.	4 522
доля в ВВП, %	31,6
Общественные предприятия: млрд долл.	859
доля в ВВП, %	6,0
Итого: Общественный сектор: млрд долл.	5 381
доля в ВВП, %	37,6

*Источник:* рассчитано автором по: OECD Economic Outlook 82 database. Table 25. General government total outlays.

ления сосредоточены весьма значительные материальные, финансовые, кадровые и иные ресурсы, что предопределяет его важное место в экономике страны.

США являются федеративной республикой, в которой принята трехуровневая система государственного управления: федерация, штаты, местные органы. Для них характерна сложная система административного деления и, соответственно, разделения властных полномочий. Страна состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия. Штаты делятся на графства (округа) (в штате Луизиана — приход), которые, в свою очередь, состоят из муниципалитетов и тауншипов. Первые представляют собой низовые административно-территориальные единицы местного самоуправления в городах, вторые — в сельской местности. Всего в стране более 12 тыс. местных органов власти.

Специфической особенностью системы государственного управления в США является децентрализация, при которой федеральное правительство, правительства штатов и муниципальные органы власти играют различную, специализированную и дополняющую друг друга роль. Нижестоящие уровни власти (штаты и муниципалитеты) независимы в своих действиях, имеют отдельные бюджеты и самостоятельные источники доходов, осуществляют законодательное и правовое регулирование на своей территории, поддерживают правопорядок, несут значительную долю ответственности за развитие социальной, образовательной, медицинской сфер.

Американская экономическая история представляет собой маятник, раскачивающийся между политикой свободного предпри-

нимательства, с одной стороны, и увеличением общественного сектора в экономике, усилением государственного управления, регулирования и государственного предпринимательства, с другой стороны.

У каждой новой администрации, которая приходила к власти в стране, имелись различия в подходах к определению места и роли общественного сектора в экономике. Так, либералы в несколько большей степени предпочитают вмешательство государства в экономику. Консерваторы же рассматривают рост общественного сектора как вторжение, насильственное проникновение в естественные экономические процессы, что приводит, по их мнению, к снижению конкурентоспособности и эффективности национальной экономики.

Финансовой основой государственного сектора выступает государственный бюджет. Современная бюджетная политика США выполняет функции краткосрочного и среднесрочного регулирования. Также она решает и ряд стратегических задач по стимулированию структурных сдвигов в экономике. Как справедливо отмечают российские ученые, «современный акцент в американской финансовой политике состоит в том, чтобы, сохраняя или даже ограничивая использование бюджетного механизма в качестве рычага краткосрочного конъюнктурного регулирования, широким фронтом переориентироваться на решение долгосрочных экономических и особенно социальных проблем»<sup>1</sup>. Достигается это за счет нескольких инструментов: программно-целевого подхода, пятилетнего срока планирования бюджета; стратегического планирования и программирования государственного потребления и инвестиций в крупные проекты сроком до 10–15 лет; наличия сложных, многоуровневых процедур анализа, обсуждения и принятия очередного бюджета и т.д.

Основными программами, на финансирование которых направлены бюджетные ассигнования федерального правительства, в настоящее время являются:

- национальная оборона;
- международные отношения;
- наука, космос и технологии;
- энергетика;
- сельское хозяйство;

---

<sup>1</sup> Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999. С. 39.

- транспорт;
- образование;
- здравоохранение;
- занятость;
- социальное обеспечение и страхование;
- социальные услуги;
- забота о ветеранах;
- охрана правопорядка;
- содержание органов государственного управления;
- процентные платежи по государственному долгу.

Каждая из программ, в свою очередь, состоит из нескольких подпрограмм.

Сдвиги в бюджетной политике каждого нового правительства США в наиболее общем виде находят свое отражение в изменении такого показателя, как доля государственных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП) страны. Бюджет страны, его динамика и структура, а также занятость в секторе государственного управления дают наиболее адекватное представление о месте этого сектора в экономике США.

В течение последних 25 лет государственные расходы в США, исчисленные в текущих ценах, постоянно возрастали (табл. 29.2).

Можно выделить две основные тенденции в изменении государственных расходов США в рассматриваемом периоде. Первая заключается в том, что, несмотря на постоянное ежегодное увеличение федеральных расходов, темп их роста отставал от темпов развития экономики страны. Здесь выделяется два периода. В 1980–1990-х гг. доля расходов центрального правительства в валовом внутреннем продукте страны сокращалась с 22,2% в 1981 г. до 18,4% в 2000 г. А начиная с 2001 г. она увеличивалась, и в 2007 г. на расходы федерального правительства приходилось уже 20,4% ВВП.

Вторая тенденция состоит в том, что, несмотря на наличие разнонаправленно действующих факторов, в течение последних 30 лет через сферу государственного управления страны перераспределялась примерно постоянная часть валового продукта страны — в среднем 31%. Это высокий показатель, примерно соответствующий доле федерального, региональных и местных бюджетов России в ВВП страны, которая в 2007 г. составила 33%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Рассчитано по: данные Росстата ([http://www.gks.ru/free\\_doc/2008/b08\\_01/1-00.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2008/b08_01/1-00.htm)) и ст. 1. Федерального закона от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».

## Государственные расходы США (млрд долл., текущие цены)

Финансовый год*	Государственные расходы				
	всего	В том числе:			
		расходы федерального правительства			расходы правительств штатов и местных органов власти**
		Всего	В том числе:		
бюджетные	внебюджетные				
1980	853,5	590,9	477,0	113,9	262,6
1981	963,8	678,2	543,0	135,3	285,6
1982	1 058,0	745,7	594,9	150,9	312,3
1983	1 145,9	808,4	660,9	147,4	337,5
1984	1 215,6	851,9	685,7	166,2	363,7
1985	1 347,4	946,4	769,4	176,9	401,0
1986	1 429,3	990,4	806,9	183,5	438,8
1987	1 486,6	1 004,1	809,3	194,8	482,6
1988	1 582,2	1 064,5	860,1	204,4	517,8
1989	1 699,4	1 143,8	932,9	210,9	555,6
1990	1 862,1	1 253,1	1 028,1	225,1	609,0
1991	1 984,0	1 324,3	1 082,6	241,7	659,7
1992	2 082,9	1 381,6	1 129,3	252,3	701,3
1993	2 137,4	1 409,5	1 142,9	266,6	727,9
1994	2 220,7	1 461,9	1 182,5	279,4	758,8
1995	2 318,3	1 515,9	1 227,2	288,7	802,5
1996	2 391,0	1 560,6	1 259,7	300,9	830,4
1997	2 475,5	1 601,3	1 290,7	310,6	874,2
1998	2 558,7	1 652,7	1 336,1	316,6	906,0
1999	2 672,1	1 702,0	1 381,3	320,8	970,1
2000	2 834,0	1 789,2	1 458,5	330,8	1 044,8
2001	2 986,9	1 863,2	1 516,4	346,8	1 123,7
2002	3 209,9	2 011,2	1 655,5	355,7	1 198,7
2003	3 415,0	2 160,1	1 797,1	363,0	1 254,9
2004	3 594,8	2 293,0	1 913,5	379,5	1 301,8
2005	3 854,1	2 472,2	2 070,0	402,2	1 381,9
2006	4 135,8	2 655,4	2 233,4	422,1	1 480,4
2007	4 321,3	2 730,2	2 276,6	453,6	1 591,1

\* В США финансовый год начинается 1 октября предшествующего года и заканчивается 30 сентября следующего за ним года.

\*\* Из собственных источников доходов, не включая трансферты из федерального бюджета.

Источник: Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 15.2.

Конгресс США создал более 100 новых федеральных агентств по регулированию деятельности частных компаний в широком спектре отраслей — от транспорта, торговли, коммуникаций, производства медицинского оборудования до атомной энергетики и обеспечения безопасности. Некоторые наиболее важные агентства замыкались непосредственно на президента страны.

Федеральные агентства — важная составная часть государственного управления. Формально они являются независимыми учреждениями в своей операционной деятельности. Но государство финансирует их работу из бюджета. Руководство агентств назначается президентом с согласия сената. Каждое из агентств имеет штат работников, численность которого часто превышает 1000 человек, что и приводит к увеличению штата гражданских государственных служащих.

### **29.1.1. Бюджетные приоритеты федерального правительства**

Федеральный бюджет США несет огромную социальную нагрузку. Начало процесса социальной направленности бюджета было положено еще в 1950–60-е гг. Тогда были резко увеличены ассигнования на социальные нужды, здравоохранение, образование, профессионально-техническое обучение, повышение занятости, страхование дохода. Это сыграло решающую роль в формировании бюджетов будущих десятилетий. По сути, происходившие процессы в бюджетной сфере ускорили переход США в постиндустриальную стадию, создали предпосылки для закрепления мирового лидерства страны в сферах научно-технического прогресса, образования, здравоохранения и других областях, которые направлены на развитие человеческого капитала.

По форме федеральный бюджет США представляет собой подробную смету всех правительственных доходов и расходов. Федеральный бюджет США 2008 г. по доходам равен 2,66 трлн долл., а по расходам — 2,9 трлн долл. (табл. 29.3).

Основными источниками поступлений в федеральный бюджет являются: подоходный налог (46,9% общего объема), отчисления на социальное обеспечение (34,8%) и налог на прибыль корпораций (11,8%).

Основными статьями расходов американского федерального правительства выступают: социальное обеспечение (21% всех расходов), оборона (16,6%), страхование здоровья престарелых граждан (13,3%), пособия безработным (11,2%).



## Доходы и расходы федерального бюджета США, 2008 финансовый год

Статьи	Млрд долл.
Доходы	
Подходный налог	1250,0
Отчисления на социальное обеспечение	927,2
Корпоративный налог на прибыль	314,9
Акцизы	68,1
Таможенные пошлины	29,2
Налоги на дарение	25,7
Прочие	50,7
Расходы	
Социальное страхование	608,0
Страхование здоровья престарелых*	386,0
Специальные федеральные программы медицинской помощи**	209,0
Уплата процентов по федеральному долгу	261,0
Пособия безработным	324,0
Национальная оборона	481,4
Антитеррористическая деятельность	145,2
Здравоохранение и социальное обеспечение	69,3
Образование	56,0
Выплаты и услуги ветеранам	39,4
Жилищное и городское развитие	35,2
Международные отношения	35,0
Национальная безопасность	34,3
Энергетика	24,3
Юстиция	20,2
Сельское хозяйство	20,2
НАСА***	17,3
Транспорт	12,1
Министерство финансов	12,1
Обеспечение законности и правопорядка	10,6
Департамент труда	10,6
Прочие расходы	90,8

\* Так называемая программа «Медикэр» (*Medicare*) по оказанию медицинской помощи гражданам США старше 65 лет и инвалидам, выплачивавшим в течение трудовой деятельности федеральный страховой налог.

\*\* Государственная программа бесплатной (льготной) медицинской помощи и Федеральная программа медицинского страхования детей.

\*\*\* Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства.

Источник: Budget of the United States Government. Fiscal Year 2008:  
[www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008)

В 2008 финансовом году социальные и социально ориентированные расходы (образование, здравоохранение, социальное страхование, специальные программы и т.п.) составят 1,7 трлн долл., т.е. почти 60% федерального бюджета, или 12% ВВП.

Одной из наиболее крупных позиций в федеральном бюджете всегда были расходы на национальную оборону. После окончания Второй мировой войны их удельный вес в бюджетных расходах и ВВП не был постоянным — в отдельные периоды времени он снижался, в другие — повышался. Пик военных расходов наблюдался в 1960-е гг. во время войны во Вьетнаме — на военные нужды тогда уходило более 50% всех средств федерального правительства. Затем удельный вес расходов на национальную оборону существенно снизился. В 1980-е гг. он колебался в пределах 23–28% от уровня федеральных расходов. В 1990-е гг. тенденция на снижение укрепилась, а в 2000-е гг. доля военных затрат в федеральном бюджете стабилизировалась на уровне 16–18%. В 2008 финансовом году расходы на национальную оборону запланированы на уровне 481 млрд долл. (16,6% федерального бюджета, или 3,4% ВВП).

Важнейшая характеристика американской бюджетной политики состоит в нацеленности федерального бюджета на решение долгосрочных экономических задач, а также на стимулирование структурных сдвигов. Федеральный бюджет составляется на 5 лет и дает представление о приоритетах бюджетной политики правительства на среднесрочную перспективу. Затратами, определяющими стратегическое будущее США, их место в мировой экономике в XXI в., выступают расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР).

Как видно из табл. 29.4, на ближайшие годы предполагается сохранить высокие темпы роста затрат на НИОКР из федерально-

Таблица 29.4

**Затраты федерального бюджета США на НИОКР**

Год	НИОКР			
	всего		В том числе, млн долл.:	
	млн долл.	Темпы роста, %	военные	гражданские
2007	129 689		77 078	52 611
2008*	134 558	103,8	78 679	55 879
2009*	139 944	104,0	82 674	57 270

\* Оценка правительства США.

Источник: Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 9.7.

го бюджета — примерно 104% в год. В настоящее время программы НИОКР в США проводят более 700 государственных лабораторий, не считая частные компании<sup>1</sup>.

### **29.1.2. Доходы и расходы правительств штатов**

Власти штатов и местных органов самостоятельно составляют, утверждают и исполняют свои бюджеты и не отчитываются перед федеральным правительством о состоянии финансовой и бюджетной сфер. В значительной мере они самостоятельны в определении бюджетной политики, объема бюджета, ставок налогообложения, структуры расходов и доходов. Принимаемые ими бюджеты ни по доходам, ни по расходам не входят в федеральный бюджет страны. Федеральные власти не уполномочены прямо контролировать бюджеты штатов.

Основным источником налоговых поступлений в бюджеты штатов являются налоги с продаж и акцизные сборы. В разных штатах США ставки этих налогов существенно различаются. В среднем по всем штатам налог с продаж и акцизные сборы дают около 50% всех налоговых поступлений в их бюджеты. Еще одним источником доходов бюджетов штатов выступает подоходный налог. Также статьями доходов правительств штатов являются: налоги на прибыль корпораций, поимущественный налог, налог на наследство, сборы за разнообразные лицензии и разрешения, трансферты федерального правительства.

В расходах бюджетов штатов важное место занимают статьи: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, дорожное строительство и содержание автомобильных дорог, охрана окружающей среды, жилищное строительство и коммунальное хозяйство.

### **29.1.3. Доходы и расходы местных органов власти**

Основная масса доходов, получаемых органами местной власти, обеспечивается налогом на имущество. Кроме того, поступления идут от деятельности муниципальных предприятий коммунального хозяйства, государственных больниц, предприятий общественного пользования, из федерального бюджета и бюджетов штатов. Важной статьёй остаются местные налоги. В последние десятилетия растущим источником неналоговых поступлений в бюджеты

---

<sup>1</sup> Федорович В.А., Патон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования. М.: Наука, 2002. С. 382.

местных органов власти стали лотереи. Основная часть затрат направляется в образование, содержание дорог, коммунальное и городское хозяйство, противопожарную охрану, лечебные и иные муниципальные учреждения.

Во многих штатах и муниципалитетах США от 15 до 20% всех получаемых их органами власти доходов поступает от федерального правительства в виде трансфертов. В дополнение к федеральным трансфертам штаты в свою очередь предоставляют субсидии различным общественным учреждениям в муниципалитетах.

#### **29.1.4. Перераспределение бюджетных полномочий**

В структуре государственных расходов США с 1980 г. по настоящее время произошли значительные изменения. В рамках перераспределения бюджетных полномочий и усиления роли муниципальных образований в предоставлении общественных услуг значительно возросла доля расходов правительств штатов и местных органов власти в общей сумме государственных расходов. Если в первой половине 1980-х гг. этот показатель варьировался в пределах 29–30%, то в 2000-е гг. он увеличился до 36–37%. В 2007 г. он составил 36,8%.

Особенно значительно возросли трансферты (гранты) федерального бюджета правительствам штатов и местным органам власти. Они увеличились почти в 5 раз в текущих ценах (с 94,7 млрд долл. в 1981 г. до 443,8 млрд долл. в 2007 г.) и более чем в 2 раза в постоянных ценах 2000 г. (179,4 млрд и 361,6 млрд долл. за те же годы)<sup>1</sup>. Доля таких трансфертов в бюджете центрального правительства выросла за тот же период с 14,0 до 16,3%<sup>2</sup>.

Бюджетные трансферты имеют ярко выраженную социальную направленность. Главное их предназначение — развитие здравоохранения, образования, транспорта и гарантирование доходов (табл. 29.5).

Гранты федерального правительства нижестоящим бюджетам поступают в двух формах — платежей для частных лиц (*payments for individuals*) и инвестиционных затрат (*capital investment*). В рамках либеральной доктрины, направленной на снижение прямого госу-

---

<sup>1</sup> Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 12.1.

<sup>2</sup> При проведении данных расчетов в расходы центрального правительства включены как бюджетные, так и внебюджетные статьи. В то же время все трансферты штатам и местным органам власти идут исключительно из федерального бюджета.

## Функциональное назначение бюджетных трансфертов, 2007 фин. г.

Функции и функциональные группы	Млн долл.
Природные ресурсы и охрана окружающей среды	6 060
Транспорт	47 945
Региональное развитие	20 653
Образование, профессиональная подготовка, переподготовка кадров, социальное обеспечение	58 077
Здравоохранение	208 311
Гарантии заработной платы и доходов	90 971
Прочие	11 780
<i>Всего</i>	<i>443 797</i>

*Источник:* Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2009. Table 12.2.

дарственного участия в экономическом развитии, структура таких грантов претерпела существенные изменения. Так, доля платежей для частных лиц в общей сумме бюджета правительства США увеличилась почти в 2 раза — с 5,7% в 1981 г. до 10,4% в 2007 г., а грантов на инвестиционные цели сократилась за тот же период с 3,3 до 2,6%.

Указанная тенденция еще более усилится в среднесрочной перспективе. Согласно бюджетным проектировкам на следующее пятилетие, в 2013 г. соответствующие показатели будут равняться 11,4 и 1,7%.

Федеральная помощь штатам и местным властям, как и большинство видов расходов бюджета, носит программно-целевой характер. Ее размер и функциональные направления планируются на 3–5 лет. В отдельных случаях, когда речь идет о крупных проектах капитальных вложений, например о строительстве автомагистралей, плановый период достигает 10 лет.

## 29.2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Большая часть предприятий в США находится в частной собственности: индивидуальной, корпоративной, организованной на основе партнерства или других допустимых законом форм. В то же время в стране существуют как крупные, так и мелкие общественные предприятия. Некоторые из таких компаний находятся в собственности национального правительства и управляются им. Другие принадлежат органам власти штатов и муниципалитетов.

Третьи имеют форму коллективного партнерства с участием в капитале государственных и муниципальных органов власти.

В результате либерализации в США сейчас осталось не так много предприятий, находящихся в собственности национально-государственного правительства. Это в первую очередь предприятия, связанные с выпуском денежных знаков, вооружений и военной техники. Государству принадлежат контрольные пакеты акций некоторых военных компаний двойного назначения, выпускающих военную и гражданскую продукцию.

В государственной собственности США находится значительная часть земли. Только федеральная собственность распространяется на 255 млн га (27,7% территории страны). Государству принадлежат федеральные национальные парки и памятники, заказники дикой природы, рекреационные территории, насчитывающие в совокупности несколько тысяч объектов. Под охраной Службы национальных парков находится 54 национальных парка, 47 национальных памятников, 3 национальных заповедника, а также другие исторические и рекреационные территории общей площадью 22,3 млн га. Площадь охраняемых зон дикой природы достигает 42 млн га<sup>1</sup>.

В общественной собственности находится также часть финансового сектора США. Страховые компании страны развивались своеобразно — их владельцами выступали те, кто разрабатывал политику страхования, т.е. государственные органы. И до сих пор ситуация в этой области изменилась незначительно.

Другими финансовыми институтами, в которых сильна роль общественного сектора, являются сберегательные банки и кредитные ассоциации, так как по американским законам владельцами этих учреждений выступают все, кто открывает счет, т.е. клиенты. Они также принадлежат к общественному сектору. Эти учреждения сыграли очень важную роль после Второй мировой войны, особенно в сфере жилищного строительства в пригородах крупнейших американских городов. В настоящее время эти финансовые институты не играют былой роли, так как они проигрывают конкурентную борьбу на рынках жилищного строительства и ипотеки крупным специализированным банкам.

Широкое распространение общественной собственности наблюдается также в инфраструктурном сегменте экономики США.

---

<sup>1</sup> Энциклопедия стран мира / Главн. ред. *Н.А. Симония*. М.: Экономика, 2004. С. 998.

Начало процесса активного развития инфраструктурных отраслей относится к концу XIX в., т.е. к периоду завершающего этапа промышленной революции, и связано с появлением новых отраслей. Часть этих отраслей формировались как национальные — электроэнергетика, газоснабжение. Но многие отрасли развивались как муниципальные предприятия при общественной собственности на них — водоснабжение, канализация, городское хозяйство.

Статус предприятий инфраструктурных отраслей стал меняться в 1980-е гг. с либерализацией экономики и приватизацией общественной собственности. Этот этап в развитии экономики связан с именем президента Р. Рейгана и получил название рейганомики.

Однако процесс приватизации отраслей производственной инфраструктуры идет тяжело как в США, так и во всем мире. В большинстве развитых странах услуги этих отраслей до сих пор обеспечиваются региональными, местными или национальными органами власти. Так, например, в Западной Европе 50% коммунальных услуг оказываются муниципальными предприятиями, несмотря на все усилия Брюсселя вывести конкуренцию в этом сегменте экономики на международный уровень. В США после Калифорнийского кризиса в электроэнергетике, разразившегося в начале 2000-х гг., более половины штатов отказались от реформирования этой отрасли на либеральных принципах.

Для того чтобы достоверно оценить место и роль общественных предприятий в экономике США, надо разобраться с основными понятиями: «приватизация» и «корпоратизация». Важно подчеркнуть, что эти два процесса отличаются как в процедурных, так и в содержательных аспектах. В то же время оба они ведут к одному и тому же — усилению присутствия частного сектора в экономике и ослаблению государственного участия.

В странах с англосаксонской правовой системой, к которой относятся США, процесс корпоратизации определяется как преобразование государственных и муниципальных предприятий в акционерные общества с различной степенью участия государства и муниципальных органов власти.

Как правило, цель корпоратизации состоит в повышении эффективности и усовершенствовании управления такими предприятиями в рыночных условиях посредством организационно-правовых преобразований.

Приватизация, в свою очередь, может трактоваться в широком и узком смысле.

*Приватизация в узком смысле* представляет собой полное отчуждение государственных активов в пользу частных лиц.

*Приватизация в широком смысле* — это полное отчуждение государственной собственности в пользу частных лиц, а также привлечение частного сектора к выполнению различного рода работ на объектах, остающихся в государственной собственности на условиях аренды, концессии, контрактов на управление и других форм государственно-частного партнерства.

Приватизация в США, как полная, так и частичная, происходила активно в 1980-х гг. на всех уровнях — федеральном, региональном и муниципальном. Многие государственные предприятия перешли тогда в частные руки. Так, например, за 1,65 млрд долл. была приватизирована крупнейшая на северо-востоке страны железнодорожная сеть *Conrail (Consolidated Rail Corporation)*.

В 1990-е гг. приватизационные процессы приобрели еще более широкие масштабы. В середине 1990-х гг. конгресс одобрил продажу электростанций на Аляске, военно-морских нефтехранилищ, началась подготовка к приватизации компании *Amtrak*, федеральной почтовой связи, системы управления и контроля за воздушным движением страны и другими крупными объектами. В частные руки стали передаваться даже тюрьмы.

В настоящее время значительная часть собственности центрального правительства, штатов, городов приходится на отрасли производственной и социальной инфраструктуры и не приватизируется. Примерно в половине штатов США электроэнергия вырабатывается на государственных или муниципальных электростанциях. Несмотря на общую тенденцию к либерализации, все крупнейшие гидроэлектростанции в США до сих пор являются государственной собственностью. Это определяется прежде всего интересами национальной безопасности и позицией властей, состоящей в том, что крупная ГЭС является стратегическим объектом, обеспечивающим общегосударственные интересы.

Корпорации, принадлежащие государству, называются в США «*state-owned enterprise*» (*SOE*), «*government-owned corporation*», «*government business enterprise*». Все эти типы компаний не имеют принципиальных различий. Более того, они сходны как между собой, так и с некоммерческими организациями, не имеющими своей целью извлечение прибыли. Но могут быть и коммерческие государственные корпорации, т.е. приносящие прибыль. В любом случае как коммерческие, так и некоммерческие государственные



предприятия функционируют в рыночной среде по законам рынка и конкуренции.

Государственные корпорации в США — это предприятия, создаваемые правительством, а также органами власти штатов и муниципалитетов на коммерческой или некоммерческой основе. Собственником таких корпораций является государство или муниципальный орган власти. Причем властные органы не обязательно владеют 100% акций такого предприятия. Часто они продают часть своих акций в государственных предприятиях, оставляя за собой контрольные функции.

Государственные предприятия имеют ряд преимуществ перед частными, хотя они в большинстве случаев проигрывают последним в эффективности.

Государственные (общественные) предприятия преследуют не столько цели максимизации прибыльности, сколько другие — общественно значимые цели. Они удовлетворяют общественные потребности под контролем и регулированием, а иногда и прямым участием властей. Соответственно, власти несут ответственность перед обществом за их функционирование.

Общественное предприятие может осуществлять инвестиционную программу, даже если экономика находится в состоянии стагнации или рецессии и частные компании сокращают производство и инвестиции.

Находясь в независимости от частных акционеров, общественные предприятия в меньшей степени зависят от конъюнктурных колебаний на рынке, имеют гарантии властей на поддержку и помощь в случае возникновения кризисных явлений. Вследствие этого они могут развивать производство в более стабильной среде, инвестировать в активы, не приносящие сиюминутной прибыли, но являющиеся стратегическими в долгосрочном контексте. Особенно данные преимущества важны для региональных и местных экономик.

Общественные банки и другие финансовые институты могут инвестировать производство, важное для общественной власти, но недостаточно перспективное с точки зрения частного бизнеса.

Общественные предприятия предлагают работу, как правило, на более длительные сроки, чем частные предприятия. За это они подвергаются критике со стороны либеральных теоретиков. Однако для многих слоев населения гарантии заработка являются более значимым приоритетом в сравнении с высоким, но рискованным и краткосрочным заработком в частных компаниях.

К наиболее крупным американским компаниям национального масштаба, которые сохраняются в общественной собственности, относятся:

1. Национальная железнодорожная пассажирская корпорация (*National Railroad Passenger Corporation, Amtrak*) — была создана конгрессом США в 1970 г. Она объединяет пассажирские железнодорожные сети общей протяженностью 21 тыс. миль (33 800 км) с числом станций свыше 500 в 46 штатах страны. Занятость в компании — около 19 тыс. человек. В 2006 г. она перевезла 24,3 млн пассажиров, что обеспечило рекордный доход от продажи билетов в размере 1,35 млрд долл.<sup>1</sup>

Федеральное правительство США имеет контрольный пакет акций компании и выделяет ей значительные средства на инвестиции и эксплуатацию. Размер дотаций составляет примерно 25% от стоимости проезда. В 2006 г. государственные дотации составили 433 млн долл. Члены совета директоров *Amtrak* назначаются президентом страны и утверждаются сенатом.

2. Администрация долины Теннесси (*Tennessee Valley Authority, TVA*) — корпорация с федеральной собственностью, созданная в период Великой депрессии в 1933 г. с целью обеспечения навигации, контроля уровня воды, выработки электроэнергии и экономического развития долины реки Теннесси. Корпорация является, по сути, агентством по экономическому и социальному развитию региона.

В юрисдикции компании находится не только штат Теннесси, но и частично штаты Алабама, Миссисипи, Кентукки и небольшие участки штатов Джорджия, Северная Каролина и Вирджиния. В результате в управлении компании оказалась значительная территория, сравнимая по площади с крупнейшими штатами страны.

Администрация долины Теннесси была и остается до сих пор крупнейшим агентством по региональному планированию в США. Она работает по трем главным направлениям: энергетика, экология и экономическое развитие.

3. Общественная радиовещательная корпорация (*Corporation for Public Broadcasting, CPB*) — неприбыльная корпорация, финансируемая федеральным правительством. Создана в 1967 г. Занимается телевидением, радиовещанием, образованием, культурой, принимает участие в деятельности множества общественных организаций и движений, активно сотрудничает с местными органами власти.

---

<sup>1</sup> National Railroad Passenger Corporation. Annual Report. 2006. P. 6.

Корпорация почти полностью финансируется из федерального бюджета. В 2006 г. при общем объеме доходов компании в размере 510 млн долл. из федерального бюджета поступило 396 млн долл., из бюджета федерального департамента по образованию — 27 млн долл., из других федеральных источников — 64 млн долл.<sup>1</sup>

4. Почта США (*United States Postal Service, USPS*) — федеральное агентство, исполнительный орган правительства страны. Совет управляющих почты США состоит из 11 членов, 9 из которых назначаются президентом страны и утверждаются сенатом на срок 9 лет.

Годовой оборот Почты США в 2006 г. был равен 72,65 млрд долл., а чистая прибыль — 900 млн долл. В Почте США занято 790 тыс. человек. По этому показателю она является второй компанией в США и уступает только издательской корпорации *Wal-Mart Stores* (1,9 млн человек).

5. Аэропорты. В США все главные аэропорты страны находятся в общественной собственности. Из числа крупнейших 50 аэропортов страны половина принадлежит общественным властям, т.е. федеральному правительству вместе с правительствами штатов и муниципальными органами власти. 17 аэропортов находятся в собственности городов. Собственниками остальных аэропортов выступают различные субъекты общественной власти, включая федеральное правительство.

## ВЫВОДЫ

1. По своему абсолютному значению общественный сектор США является в настоящее время самым крупным в мире, хотя в нем производится относительно меньшая доля валового внутреннего продукта страны в сравнении с другими развитыми государствами. Лидерство США по этому показателю обеспечивается массой создаваемого в общественном секторе продукта, составляющего примерно 8% мирового ВВП.
2. Общественный сектор в лице государственного управления сыграл определяющую роль в переходе страны в постиндустриальную стадию развития, обеспечил основу мирового лидерства США в XXI в. в социальной, научно- и военно-технической, инновационной и других сферах, которые направлены на развитие человеческого капитала.

---

<sup>1</sup> Corporation for Public Broadcasting. Annual Report. 2006. P. 40.

3. Центральное место в общественном секторе США принадлежит федеральному правительству и федеральному бюджету. За федеральным правительством закреплено принятие решений общенационального масштаба (военные и международные дела, финансовая поддержка отраслей и секторов экономики, управление федеральным государственным долгом, вопросы стратегии развития социальной сферы и т.п.). На долю штатов и местных органов власти приходится большая часть социальных расходов и общественных услуг.
4. По своему абсолютному значению общественный сектор США является в настоящее время самым крупным в мире, хотя в нем производится относительно меньшая доля валового внутреннего продукта страны в сравнении с другими развитыми государствами. Лидерство США по этому показателю обеспечивается массой создаваемого в общественном секторе продукта, составляющего примерно 8% мирового ВВП.
5. Общественный сектор в лице государственного управления сыграл определяющую роль в переходе страны в постиндустриальную стадию развития, обеспечил основу мирового лидерства США в XXI в. в социальной, научно- и военно-технической, инновационной и других сферах, которые направлены на развитие человеческого капитала.
6. Центральное место в общественном секторе США принадлежит федеральному правительству и федеральному бюджету. За федеральным правительством закреплено принятие решений общенационального масштаба (военные и международные дела, финансовая поддержка отраслей и секторов экономики, управление федеральным государственным долгом, вопросы стратегии развития социальной сферы и т.п.). На долю штатов и местных органов власти приходится большая часть социальных расходов и общественных услуг.

## **ТЕРМИНЫ**

Валовой внутренний продукт

Дефицит и профицит бюджета

Бюджетные трансферты

Корпоратизация

Приватизация

Государственная корпорация

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Сколько уровней государственного управления существует в США? Назовите их.
2. Какие показатели дают наиболее адекватное представление о месте сектора государственного управления в экономике США?
3. Охарактеризуйте основные тенденции в изменении государственных расходов в США в 1980–2007 гг.
4. Назовите основные статьи доходов и расходов федерального бюджета.
5. В чем заключается программно-целевой характер государственного бюджета в США?
6. Проведите сопоставительный анализ статей расходов федерального, регионального и местного уровней.
7. Как вы понимаете категорию «трансферты федерального правительства штатным и местным органам власти»?
8. Какие структурные сдвиги в бюджетных расходах произошли в США в рамках перераспределения бюджетных полномочий?
9. Что такое корпоратизация и приватизация и чем они отличаются?
10. Назовите и охарактеризуйте крупнейшие общественные предприятия в США.
11. Какие преимущества имеют государственные предприятия в сравнении с частными компаниями?

# **ГЛАВА 30. НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР США: РЕСУРСЫ, СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ НЕПРИБЫЛЬНОГО ТРУДА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ**

---

## **30.1. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ, РОЛЬ И МЕСТО НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЭКОНОМИКЕ США**

В Соединенных Штатах некоммерческий сектор (НС) обладает развитой структурой и обширными связями по всему миру. В США институты гражданского общества сформировались исторически гораздо раньше, чем в Европе, а их воспроизводство не встречало препятствий со стороны государства. Более того, эти институты распространили свое демократическое устройство, нормы и ценности на отношения с властью, в результате чего с нею была достигнута договоренность по поводу утверждения единых правовых норм и общественных ценностей («общественный контракт»).

НС является многочисленным и разнообразным по составу участников, способам деятельности и целям. Он охватывает собой правозащитные организации, 90% центров по уходу за детьми, подавляющее большинство начальных и средних школ, 50% колледжей и университетов, религиозные миссии,  $\frac{2}{3}$  центров социального обслуживания, многочисленные группы волонтеров, организации культурно-познавательного назначения (музеи, библиотеки, художественные галереи, ботанические сады, природные заповедники, зоопарки и симфонические оркестры); свыше 60% клиник и больничных комплексов общего профиля, ассоциации потребителей, пенсионеров, преподавателей школ и университетов, 67% центров по проведению фундаментальных научных исследований и др.

Деятельность НКО базируется на определенных принципах, среди которых главными являются: 1) принцип солидарности; 2) принцип добровольности; 3) принцип участия в принятии решений профессионалов (преподавателей, юристов, независимых экспертов), которые вправе не только выражать свои взгляды при обсуждении той или иной программы действий, но и выступать инициаторами в ее разработке.

В США наблюдается наличие двух устойчивых трендов: 1) последние десятилетия по мере ослабления связей и обязательств в обществе, основанных на унаследованной принадлежности к социальному классу, религии, полу, расе и национальности, стали формироваться гражданские группы вне зависимости от этой принадлежности для решения самых разнообразных задач (гуманитарных, юридических, экологических, потребительских и др.); 2) в то время как отраслевые профсоюзы переживают упадок, ассоциации студентов, юристов, потребителей, защитников окружающей среды, пенсионеров, учителей и медицинских работников испытывают рост и успешно функционируют.

В последнее время ряд видных американских социологов (А.Макинтайр, Ф. Фукуяма и др.) подвергли сомнению общепринятые представления об устойчивости добровольных связей и традиционных социальных ценностей американцев. Раскрывая характер произошедших в последние десять лет перемен, американский философ Ф. Фукуяма подводит их под общую рубрику «возрастающего индивидуализма»<sup>1</sup>. В связи с этим выражаются опасения, что с ростом индивидуализма происходит убывание *социального капитала*, снижается уровень участия людей в добровольных группах и ассоциациях, а последние становятся нестабильными. Однако, судя по итогам ряда обследований, как раз напротив, наблюдается тенденция к росту такого участия. Даже Р. Патнэм, который пишет о наступающей в Америке «гражданской апатии», вместе с тем признает, что «многие американцы по всей стране прикладывают усилия для того, чтобы их общины процветали... есть признаки того, что Америка во многих отношениях опережает другие страны по масштабам вовлеченности людей в сети сотрудничества»<sup>2</sup>. С конца XX в. в США происходит не абсолютное убывание, а замедление темпов прироста НКО в целом по сравнению с 1967—1977 гг. По данным налоговой службы США, в 1990 г. их насчитывалось 1,1 млн, а в начале 2005 г. — 1,4 млн<sup>3</sup>.

Развитие информационных технологий (ИТ) вносит новые элементы в характер гражданских действий — связь посредством Интернета обретает характер прямого канала самоорганизации населения в его стремлении воздействовать на власть любого уровня.

<sup>1</sup> См.: Фукуяма Ф. Великий разрыв. М.: АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. С. 71.

<sup>2</sup> Putnam R.D. Bowling Alone: Declining Social Capital//Journal of Democracy. 2001, Jan. P. 65—70.

<sup>3</sup> Washington Profile. World Security Institute. 2005. No. 6. P. 7.

Все более заметную роль начинают играть независимые группы избирателей. Под влиянием ИТ видоизменяются формы гражданского участия. На одно из ведущих мест в арсенале групп интересов выдвинулось их вовлечение в лоббирование законодателей с помощью электронной почты, которое превратилось в эффективное средство психологического воздействия на конгресс США.

С политическими партиями НКО объединяет то, что и те и другие относятся к разряду организаций, выражающих интересы разных сегментов общества. На этом сходство между ними заканчивается, так как в отличие от партий НКО не ставят перед собой цели вхождения во власть, что не исключает использование ими различных инструментов воздействия на процесс принятия политических решений или новых законов (через институт лоббизма).

Экономическая роль НКО проявляется в первую очередь в том, что они могут производить различные товары и услуги и реализовывать их на рынке. Вместе с тем НКО действуют в основном в тех сферах (образование, здравоохранение, культура и искусство), где производимые общественные блага и услуги характеризуются высоким уровнем затрат и низкими доходами. Эта особенность определяется тем, что, производя товары и услуги, НКО насыщают рынок и создают инфраструктуру услуг для небогатой части общества. В результате снижается уровень бедности и увеличивается количество потенциальных покупателей для бизнеса и налогоплательщиков для государства. НКО выдвигают и реализуют некоммерческие программы (негосударственное образование, деятельность психологических служб, бесплатная юридическая помощь и бесплатное медицинское обслуживание в больницах общего профиля и др.).

За последнее десятилетие заметно увеличился вклад НС в экономику своих стран. С его превращением в достаточно крупный самостоятельный уклад экономики спрос на некоммерческие услуги многократно вырос. В настоящее время объем продукции и услуг только формального компонента этого сектора в США — это около 500 тыс. организаций, официально зарегистрированных в налоговых органах, в денежном эквиваленте оценивается в 573 млрд долл., а с учетом труда волонтеров — еще в 100 млрд долл. С учетом же деятельности церковных организаций общий объем работ и услуг некоммерческого сектора США оценивается в сумме, превышающей 800 млрд долл. К 2006 г. стоимость услуг НКО, обслуживающих домашние хозяйства, в доле от ВВП составила в



США 6,9%, в Германии — 2,1, во Франции — 1,4, в Великобритании — 1,4% ВВП.

Некоторые НКО являются общенациональными; другие — федеральные или работающие в масштабах штата — могут иметь свои отделения или группы добровольцев в разных странах и поэтому относятся к разряду трансграничных. Рост числа трансграничных НКО, насчитывающих в 2005 г. более 7 тыс., говорит о тенденции к глобализации некоммерческой деятельности.

НКО встроены в социально-экономическую систему США как самостоятельный компонент, обладающий организационно-хозяйственным механизмом комбинированного типа с встроенными и по-разному сочетающимися элементами благотворительной организации и деловой фирмы.

## 30.2. НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМПАНИЙ США

Смешанным характером отличаются и те компании, которые имеют собственные некоммерческие структуры или благотворительные фонды, участвуют в социальных программах. В составе многих крупных компаний есть подразделения, отвечающие за развитие местной инфраструктуры, подготовку кадров, обучение неграмотных, обеспечение жильем лиц и семей с низкими доходами, субсидирование медицинских центров. В настоящее время огромное количество американских корпоративных фондов участвует в финансировании разнообразных некоммерческих проектов.

Понятие «благотворительность» трактуется в США очень широко. На практике она распространяется не только на сферы искусства и культуры, но также науки, университетского образования и здравоохранения<sup>1</sup>, чего нельзя сказать о европейских странах, где высокие налоги стали причиной переноса ответственности за финансирование данных направлений на государство. Американский бизнес участвует также в инвестировании пенсионных и страховых фондов для персонала и иных социально значимых программах, которые поощряются соответствующими налоговыми льготами и зачетами, закрепленными на законодательном уровне.

В контексте «корпоративной социальной ответственности» (КСО) деятельность компаний не ограничивается выплатами де-

---

<sup>1</sup> Классическим примером является Фонд Билла Гейтса с капиталом почти 27 млрд долл., полностью финансируемый из его личного состояния для целей улучшения систем образования и здравоохранения в различных странах мира.

нежных пособий и предоставлением социальных услуг своему персоналу (жилье, медицинское обслуживание, в том числе профилактика профзаболеваний). Она распространяется также за ее пределы, проявляясь в росте компоненты социальной части трудовых издержек, предназначенной для финансирования общенациональных фондов социального обеспечения. Аккумулированные в них средства перераспределяются среди получателей государственных пособий. Удельный вес этой внешней части составляет свыше 32% социальных расходов компаний. Таким образом, КСО реализуется посредством социальных инвестиций для выполнения внутренних и внешних долгосрочных целевых программ, которые занимают прочное место в общей корпоративной стратегии, характеризуя каждодневную управленческую практику компании.

Если еще несколько лет назад основными темами в бизнес-сообществе были финансовые успехи, то теперь — проекты, несущие на себе печать корпоративной ответственности. В последнее время КСО, включая практику трудовых отношений, этического поведения, а также следование экологическим нормам, становится императивом и для действующих за рубежом транснациональных компаний.

Специализация по КСО является наиболее рейтинговой в ведущих бизнес-школах, а консультанты этого профиля пользуются повышенным спросом в крупных компаниях, имеющих в своих структурах специальные подразделения по КСО со своими бюджетами и представительством в совете директоров.

Сравнительно новым, набирающим силу направлением КСО становится корпоративное волонтерство. По мере того как менеджеры компаний все больше поощряют, а порой инцирируют добровольный труд своего персонала, меняется соотношение денежных благотворительных вкладов этих компаний и добровольных услуг, оказываемых их работниками: если в 1980-е гг. оно выражалось соотношением 80 : 20, то в начале XXI в. — 60 : 40. Волонтерство приносит несомненную пользу обществу, поскольку ведет к расширению объема услуг. Не остаются в проигрыше и компании, получающие немалые выгоды от льготного налогообложения и повышения имиджа в глазах местного населения.

В последние годы чистая благотворительность американских корпораций постепенно вытесняется налаживанием устойчивого сотрудничества бизнеса с некоммерческим сектором для достижения согласованных целей. В результате основной объем средств от корпораций США на социальные проекты поступает именно через

НКО (примерно в 75% случаев) и только 25% — через юридически независимые специализированные структуры либо фонды, созданные крупными компаниями для отбора реципиентов и распределения ресурсов. Дело в том, что в отличие от коммерческих организаций НКО не могут увеличить капитал путем выпуска акций, а вынуждены полагаться на *фандрайзинг* — источники, регулярное поступление из которых отнюдь не всегда гарантировано.

В результате НС, «переваривающий» поступающие от компаний средства, за последние годы достиг огромных размеров, а его вклад в ВВП США в начале XXI в. был третьим по значимости после розничной и оптовой торговли, составив почти 350 млрд долл.

### **30.3. КЛАССИФИКАЦИЯ НКО И РАЗЛИЧИЯ В МОТИВАЦИИ ДЕЙСТВИЙ**

При множестве и сложности решаемых НКО задач можно выделить и сгруппировать ряд их категорий на базе различий фокусной направленности. С известной долей условности НКО можно разделить на три группы. К первой относятся НКО, обслуживающие только своих членов. НКО этой группы не принадлежат к разряду благотворительных и действуют по принципу взаимных выгод (*mutual benefit organizations*) исключительно в собственных интересах. Данная группа организаций — профсоюзы, союзы учителей и преподавателей, ассоциации пенсионеров и др. — ставят ценность выгод для своих членов во много раз выше ценности тех выгод, которые получает общество в целом.

Сущность мотивации в НКО первой группы нашла свое теоретическое обоснование в работе американского экономиста М. Олсона «Логика коллективного действия». Казалось аксиоматичным, что условием формирования устойчивой общественной организации является восприятие ее потенциальными или реальными участниками поставленных задач как своих собственных. Используя модель «рационального экономического человека», Олсон доказывает недостаточность этого условия, утверждая, что даже если рациональные индивиды и разделяют интересы данной организации, они не обязательно будут стремиться участвовать в ней. Но и в случае вступления в организацию не все участники захотят выполнять свои обязательства. При таком поведении проблема «безбилетника» возникает в основном по двум причинам: рациональные индивиды не стремятся нести издержки (время, взносы), если они и так могут извлечь реальную пользу от достигнутых органи-

зацией результатов. Например, если фермерская организация добивается повышения продажной цены на произведенную ею сельскохозяйственную продукцию, то срабатывает эффект *коллективных выгод*, так как новыми ценами воспользуются фермеры, не внесшие никакого вклада в деятельность организации.

Ко второй группе относятся организации, исповедующие коллективные выгоды (*public benefit associations*). По классификации службы внутренних доходов они подразделяются на две подгруппы: к первой относятся *благотворительные неприбыльные организации* — частные, семейные и корпоративные благотворительные фонды, религиозные общины, неприбыльные больницы, создаваемые на средства различных частных фондов, муниципальных бюджетов, средств церковных общин и др.; исследовательские медицинские центры, центры сестринского ухода за престарелыми и инвалидами, муниципальные школы, некоммерческие центры консультации в помощь семьям, центры психологической реабилитации, бесплатные юридические службы, организации, оказывающие помощь группам социального риска, и др. Вторую подгруппу второго класса НКО составляют *неблаготворительные неприбыльные организации*: ассоциации клубного типа, культурно-просветительские и экологические организации. В США их деятельность направлена не только на защиту природной окружающей среды и животного мира, но и на сохранность памятников культуры и истории.

В небольших американских городах ко второму классу НКО относятся органы местного самоуправления, так как персонал в них занят неполное рабочее время, выполняет свои обязанности преимущественно без оплаты или за символическое вознаграждение. Ко второй группе примыкают и действующие при муниципальных органах смешанные комиссии и консультативные советы (в их составе профессиональные консультанты, юристы, преподаватели школ и университетов) и школьные округа. Их работа финансируется бюджетами штатов и муниципалитетов.

Вторая группа включает и американские университеты, участвующие, наряду с подготовкой специалистов, в разработке программ эффективного использования трудовых ресурсов: они изучают потребности в кадрах, в том числе руководящих, и осуществляют их плановую подготовку на специальных курсах, финансируемых местной властью, разрабатывают программы развития регионов, малого и среднего бизнеса, охраны окружающей среды, участвуют в планировании развития территории, подготовке технологических

и экологических обоснований строительства тех или иных объектов. Ко второму классу относятся и группы волонтеров, представленные учащимися школ, колледжей и университетов, просто горожанами, занятыми добровольным трудом в общинах: очисткой территории от мусора, озеленением районов, контролем за охраной природных ресурсов и животного мира, устранением последствий стихийных бедствий, поддержанием общественного порядка на улицах и чистоты на территории парков и открытых ландшафтов (начиная с 2000 г. ежегодно более 120 тыс. волонтеров затрачивают более 4 млн человеко-часов на поддержание в надлежащем состоянии национальных и городских парков). Заметную активность на местах проявляют *ассоциации по просвещению избирателей* («*Либерти нэт*» и др.). В их составе — менеджеры, юристы, преподаватели колледжей и университетов. Ассоциации политически не ангажированы и проводят работу вне рамок городских управленческих структур, нередко выступая с критикой в их адрес.

Действия НКО второй группы мотивируются удовлетворением, получаемым от совершения «должных поступков» или моральной обязанности. Вознаграждением для них служат не селективные выгоды, а реальная помощь, оказываемая категориям граждан, не участвующим в деятельности НКО (внешний социальный эффект).

Третью группу организаций образуют действующие в кулуарах конгресса, легислатур штатов и местных органов власти лоббисты. В США после принятого в декабре 1995 г. закона об открытости лоббистской деятельности — *Lobbying Disclosure Act* — лоббизм легализован практически полностью. Основными способами действий лоббистов служат: убеждение; советы тем, кто управляет; информирование общественности и политических лидеров о потребностях и взглядах тех или иных социальных групп; организованные действия в поддержку тех или иных проектов и интересов.

На практике границы между тремя группами НКО могут быть достаточно размытыми и не столь непреодолимыми, как это может показаться на первый взгляд. Некоторые действующие в интересах своих членов НКО объективно могут работать на интересы данной социальной группы или профессиональной категории либо сознательно прилагать усилия для решения проблем других групп населения, смыкаясь с разрядом НКО второй группы.

#### 30.4. ТРУДОВЫЕ, ИМУЩЕСТВЕННЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Американские НКО обладают весьма значительными ресурсами, а также отличаются высокой диверсификацией источников бюджетных поступлений. Рассмотрим их по порядку. К имущественным ресурсам относятся здания, сооружения, оборудование, сырье, материалы, транспортные средства, финансовые активы (ценные бумаги, банковские депозиты, свободные денежные средства) и нематериальные активы (патенты, лицензии, права и др.).

Трудовые ресурсы объединяют штатных и нештатных сотрудников НКО, волонтеров, которые на платной и безвозмездной основе выполняют трудовые обязанности. Специфика функционирования НКО отражена в особенностях их трудовых ресурсов. Общественно значимые цели их деятельности и ограничения в распределении доходов предъявляют особые требования к занятому персоналу. В первую очередь это приверженность неприбыльным целям деятельности, оценка вознаграждения за труд далеко не только с материальной точки зрения. По мнению американских ученых У. Баумоля и У. Боуэна, труд в НКО отличается более высокой, чем в других отраслях, степенью морального удовлетворения. Ученые называют это «психологическим доходом» (*psychic income*).

Приоритет некоммерческих целей отражается и в более низкой оплате труда в НКО по сравнению с имеющейся на коммерческих предприятиях и в государственных учреждениях. Для государства сравнительно низкие издержки услуг, производимых НКО, имеют немалое значение. Низкие в среднем по США ставки заработной платы работников НКО по сравнению с имеющимися в государственных учреждениях (в НКО в среднем они равны 65% от ставок жалованья государственных служащих) позволяют государству и местным органам управления экономить на расходах при реализации того или другого общественного проекта.

Финансируя на контрактной основе деятельность НКО и освобождая от налогов благотворительные миссии, государство способствует тем самым увеличению объема средств, привлекаемых для оплаты общественно значимых направлений неприбыльной деятельности. Осознание такой выгоды подтверждается не только освобождением НКО от уплаты налогов на доходы и продажи, но и той готовностью, с которой органы власти США предоставляют

НКО льготные кредиты, субсидии на оплату ссудного процента, гарантии по займам в коммерческих банках, бесплатное время на государственном телевидении для рекламы услуг коллективного пользования, и охотным заключением с ними контрактов на выполнение государственных программ.

Значительный вклад в создание общественных благ вносят и волонтеры. В США они участвуют в работах по контрактам с правительствами штатов и местными органами власти, составляя не менее 20% населения. Волонтерство представляет собой систему трудовых отношений, построенную с использованием механизма нематериального стимулирования и преследующую благотворительные и иные общественно полезные цели.

Формы взаимодействия сотрудников органов государственного управления и волонтеров в США могут быть разные. В качестве чаще всего практикуемых типов деятельности можно выделить три: а) волонтерская работа граждан в системе органов государственного управления по собственному выбору за символическое вознаграждение; б) волонтерская работа государственных должностных лиц, но без компенсации; в) добровольная бесплатная работа в школьных округах, органах уголовного судопроизводства и структурах социального обеспечения.

Существует ряд методов нематериального стимулирования волонтеров: практическое, информационное и привилегированное. К первой группе методов стимулирования относится предоставление волонтерам возможности приобретения опыта работы в различных направлениях, а также дополнительных знаний, навыков и т.д. Вторая группа инструментов стимулирования предполагает доступ к информационным источникам и материалам, таким как новые технологии, научно-исследовательские разработки и т.д. Третья группа методов предоставляет волонтерам возможности получения ряда персональных привилегий, например права бесплатного пользования услугами НКО, первоочередного права получения поддержки со стороны государственных органов власти. Наконец, в США работа волонтера учитывается при определении трудового стажа, так же как и оплачиваемый труд на предприятии или в учреждении.

В структуре источников финансирования НКО выделяются собственные и привлеченные источники поступлений. К собственным бюджетным источникам относятся доходы от собственной и коммерческой деятельности, кредиты, акции и облигации. В США привлеченные средства предполагают финансирование как

физических, так и юридических лиц. К привлеченным источникам относятся гранты, членские взносы, резервные взносы, заемные средства (кредиты) благотворительные и спонсорские средства.

Практика прямого бюджетного субсидирования НКО по линии помощи в последние 10–15 лет вытесняется системой контрактов. К концу XX в. в США на долю НКО, оказывающих социальные услуги и услуги по трудоустройству и подготовке кадров, приходилось соответственно 55 и 30% федеральных ассигнований от стоимости всего объема программ, выполняемых НКО. А общий объем грантов, передаваемых НКО на выполнение федеральных программ, составил 32% их совокупных доходов.

Ассигнования федерального правительства США и отчисления из специальных внебюджетных фондов, идущие на развитие некоммерческой сферы, распределяются правительствами штатов среди местных органов власти. Последние вправе сами определять направления расходов и круг привлекаемых НКО.

В последние годы по уровню финансового самообеспечения НС США превзошел эти сектора в Германии, Голландии, Швеции, Франции и Великобритании. С последней трети XX в. происходило сокращение объема финансовых ресурсов, ассигнуемых правительством США и частными фондами на выполнение программ НКО, зато в их бюджетных поступлениях увеличивалась доля от реализации услуг на рынке. Соответственно менялась структура доходов сектора в целом: в 1977 г. доля государства в его бюджетных поступлениях равнялась 29,6%, частных фондов, корпораций и отдельных лиц — 26,7%, а доля доходов от собственной коммерческой деятельности — 36,4%; в 2002 г. — 12,9, 30,5 и 56,6% соответственно.

### **30.5. ХАРАКТЕР ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА С НЕКОММЕРЧЕСКИМ СЕКТОРОМ**

Переход США в последние десятилетия под воздействием кризиса «социального государства» от преимущественной политики государственного патернализма в социально-экономической сфере к курсу на партнерство явился исключительно продуктивным, поскольку позволил максимально использовать имеющиеся преимущества разных укладов. Этот транзит сопровождался существенным сокращением раздутого госаппарата, а также сотен неэффективных программ и проектов. При всех издержках этого транзита он придал НКО сильный импульс к раскрытию их потен-



циальных инновационных возможностей. Американское правительство умело воспользовалось преимуществами НКО<sup>1</sup>.

Поскольку избыточные затраты общества на систему государственного управления социальными программами оказались несоизмерны его эффективности, а социальный «этатизм» сковывал инициативы снизу, были поставлены следующие задачи: 1) делегирование ряда государственных функций на места с одновременным подключением к их реализации коммерческих структур, некоммерческих организаций и волонтеров; 2) проведение административной реформы в направлении упразднения высокозатратных, но малоэффективных ведомств, агентств и программ.

В настоящее время в США взаимоотношения между государственными структурами и НКО в области решения социально-экономических задач не ограничиваются только регулирующим воздействием первых на вторые или, напротив, контролем вторых за первыми: важнейшими слагаемыми этих отношений служат партнерство и взаимодополняемость. Такие выходящие за рамки секторальной ограниченности партнерства или сети создаются на национальном, штатном и местном уровнях при решении проблем в области научно-технологических разработок, строительства или обновления жилищной, социальной и рекреационной инфраструктур, объектов здравоохранения, образования и задач в сфере охраны окружающей среды. К отличительным чертам сети относятся: взаимный учет интересов всех ее участников; договорный характер ее образования, базирующийся на наборе контрактов. Таким образом, сеть — это система целенаправленных согласованных участков (табл. 30.1).

Другая модель взаимодействия государственных органов США с некоммерческими организациями получила название «зоны доверительного управления» — ЕЗ (*Empowerment Zone*). Под ней подразумевается территория, выделенная для социального развития с привлечением ресурсов как местных общин, расположенных на данной конкретной территории, так и ресурсов общин, расположенных в ближайшем с нею соседстве. Название ЕЗ происходит

---

<sup>1</sup> Согласно выпущенному в 1987 г. под редакцией У. Пауэлла солидному труду «Некоммерческий сектор. Руководство к изучению», в период правления администрации Р. Рейгана в указанный сектор было направлено 54% от всех ассигнований на финансирование научных исследований, 52 — на вспомоществование, 47 — на медицинскую помощь, 33 — на услуги по обеспечению занятости и переподготовке кадров, 25 — на финансирование услуг в области образования и 16% — на общинные социальные проекты.

**Источники инвестиций в строительство доступного жилья в США в 2002 г.  
на примере трех городов (млн долл.)**

<i>Источник инвестиций</i>	<i>Кливленд</i>	<i>Индианаполис</i>	<i>Сент-Луис</i>
Правительство	72,118	20,680	38,817
Налоговый кредит	20,375	1,849	4,993
Неприбыльный сектор	14,194	12,514	30,000
Коммерческие банки	2,260,570	1,043,832	766,341
Общая сумма	2,367,257	1,078,875	840,151

*Источник:* Civic Infrastructure and the Financing of Community Development / By W.T. Bogart. York Colledge of Pennsylvania. 2003. May P. 3.

из идеи наделения местных жителей правом решающего голоса в вопросах, касающихся зонирования территории (проектирование размещения дорожно-транспортной, жилищной, торговой, рекреационной и деловой инфраструктуры, создание новых рабочих мест и др.). Выбор такой зоны происходит по итогам объявленного правительством открытого конкурса. Выигрывает его не одна НКО, а своего рода корпорация из нескольких, которая сумела предложить оптимальный проект по улучшению состояния социальной инфраструктуры, инфраструктуры занятости и методов стимулирования деловой активности на сравнительно однородной территории.

Предметом заявки является пакет документов, включающий стратегический план развития общин, бизнес-план, план мобилизации ресурсов и выбор технологий управления развитием и, наконец, систему показателей, пригодных для проверки выполнения всех стадий проекта и оценки качества его выполнения. Только тогда, когда все эти условия соблюдены, когда НКО приступают к реализации проекта, отвечающего выработанным сообща стратегическим целям, правительство открывает финансирование. По оценкам экспертов, использующие сетевые модели муниципалитеты экономят от 20 до 40% бюджетных расходов, которые пришлось бы затратить, если бы все обязанности взяли на себя городские службы.

### **30.6. НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

По американским законам НКО ограждены от произвольной регламентации их деятельности со стороны властных структур. Со-

здание гражданской уставной организации не требует обязательной ее регистрации в налоговых органах и представления ежегодного отчета (это в первую очередь относится к религиозным организациям). Если же НКО приобретает статус юридического лица, позволяющий ей пользоваться льготами, то тогда контроль за ее деятельностью в виде налогового регулирования осуществляет Служба внутренних доходов — ИРС (*The Internal Revenue Service*). От уплаты федерального подоходного налога и большей части штатных и местных налогов освобождены все организации, действующие в соответствии с их уставами на неприбыльной основе и официально зарегистрированные ИРС. НКО наделяются налоговыми льготами или освобождаются от налогообложения, если их доходы получены от некоммерческой деятельности и не подлежат распределению между их сотрудниками. Исключение составляют отдельные штаты, в которых доходы от предпринимательской деятельности НКО не подлежат налогообложению. Это мотивируется большими административными расходами на разделение коммерческой и некоммерческой деятельности<sup>1</sup>.

НКО наделяются льготами и по уплате таможенных и иных сборов. К последним может относиться полное или частичное освобождение НКО от платы за пользование государственным или муниципальным имуществом. Налоговые льготы в некоммерческой сфере определяются ИРС, которая разрабатывает так называемый шифр доходов (*The Internal Revenue Code*).

В зависимости от типа учреждений и категорий населения, которым оказывается помощь, частные и корпоративные фонды находятся в разных режимах льготного налогообложения. Наибольшие налоговые льготы (свыше 50%) предоставляются тем частным и корпоративным фондам, которые оказывают помощь ветеранам войн, инвалидам, пожилым и престарелым, школам и детским учреждениям, общинным фондам, неприбыльным больницам общего профиля, исследовательским медицинским центрам в области кардиологии, раковых заболеваний и СПИДа. Кроме того, освобождается от налогов та часть доходов корпораций, которая отчисляется службам, отвечающим за оказание материальной помощи

---

<sup>1</sup> Так, за 1999 г. правительство США получило от сбора налогов на доходы некоммерческих организаций 24,6 млн долл., что составило менее 0,02% от общих поступлений федерального бюджета. При этом 1% работников службы налогового управления были заняты определением размеров доходов от предпринимательской деятельности НКО. (*Clofelter C. Federal Tax Policy and Charitable Giving. Chicago: Univ. of Chicago Press, 2000. P. 49*).

малообеспеченным семьям с детьми. При выделении денежных пожертвований службам социальной помощи беднякам, учреждениям сфер образования, культуры и науки налоговые скидки достигают до 50% валовых доходов спонсоров. При передаче НКО имущества размер налоговой скидки составляет 30% их оценочной стоимости. В случае предоставления НКО частных грантов скидки на доходы благотворительных организаций составляют 15%.

Самостоятельный статус НКО не освобождает их менеджмент от обязанности отчитываться за результаты своей работы и затраченные ресурсы перед заключающими с ними контракты государственными и муниципальными органами, а также частными и корпоративными спонсорами. В бухгалтерском стандарте США (№ 117) «Финансовая отчетность некоммерческих организаций» фонды НКО делятся на три категории: 1) ограниченные к расходованию (*permanently restricted*); 2) временно ограниченные к расходованию (*temporarily restricted*); 3) неограниченные к расходованию (*unrestricted*). Фонды первой категории запрещено расходовать на текущую деятельность. За счет этих средств приобретаются внеоборотные активы (здания, сооружения, оборудование и т.д.). Фонды второй категории также не подлежат расходованию на текущую деятельность и предназначаются либо для краткосрочных финансовых вложений (приобретение акций, облигаций, покупка векселей и т.п.), либо для финансирования программ следующего отчетного периода. И только фонды третьей категории могут использоваться свободно, например членские взносы и любые другие поступления могут быть затрачены без указания конкретной цели (пожертвования на уставную деятельность).

## 30.7. ОБЛАСТИ ОКАЗАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ УСЛУГ

В США ведущими сферами деятельности НКО являются здравоохранение, образование и социальные услуги. В начале XXI в. по числу организаций (28 тыс.) и занятого персонала (4 млн человек) доминировали НКО медицинского профиля; за ними следовали НКО в сферах образования и научных исследований — 20 тыс. НКО и 2 млн человек, а также социальных услуг — 25 тыс. НКО и 1,5 млн человек. На нужды НКО, специализирующихся в области социальных услуг, из бюджета США выделяется в среднем  $\frac{1}{3}$  от всех расходов на социальные цели.

Деятельность НКО является весомой, а во многих случаях незаменимой в обслуживании пациентов в больницах общего про-

филя, уходе за больными и престарелыми на дому; в помощи малоимущим семьям в обеспечении доступного жилья; возбуждении исков против компаний, производящих некачественные потребительские товары и продукты питания; в распространении печатных и телевизионных материалов, предупреждающих о вреде для здоровья табака, алкоголя и наркотиков; акциях по предупреждению опасности СПИДа; в создании центров почечного диализа; консультациях по вопросам создания и управления мелкими и средними фирмами; в психологической реабилитации освобожденных заложников; бесплатной юридической консультации для представителей этнических общин; разнообразной деятельности родительско-учительских ассоциаций и школьных попечительских советов; в организации культурно-познавательных мероприятий, правовом просвещении иммигрантов и др.

В ряде штатов США объемы предоставляемых НКО некоторых видов услуг порой превосходят объемы аналогичных услуг, производимых коммерческим и государственным секторами. Например, в штате Калифорния в конце XX в. на долю НКО приходился значительно больший объем неприбыльных услуг в области подготовки кадров, чем на коммерческие учреждения такого же профиля. Аналогичным образом обстоит дело в городах и пригородах штата Нью-Йорк (табл. 30.2).

Таблица 30.2

**Виды учреждений и услуг, в которых доля неприбыльного сектора в совокупной занятости превышает 25% (города и пригороды штата Нью-Йорк)**

Виды услуг и наименование учреждений*	Доля сектора		
	неприбыльного	коммерческого	государственного
Религиозные организации	99,7	0,3	00
Ботанические и зоологические сады	97,7	2,3	00
Некоммерческие исследования, образование и научные организации	97,7	2,2	0,1
Услуги в области профессиональной реабилитации и подготовки кадров	93,4	5,5	1,1
Социальные услуги семьям и одиноким	92,1	7,9	00
Музеи, художественные галереи	90,2	0,9	8,9
Социальные услуги (НЕК)**	84,4	4,0	11,6
Средства амбулаторного обслуживания	79,7	18,9	1,4
Услуги по уходу за детьми в дневное время	76,5	23,5	00
Попечительские учреждения	74,5	25,1	0,4

Виды услуг и наименование учреждений*	Доля сектора		
	неприбыльного	коммерческого	государственного
Помощь, оказываемая отдельным категориям жителей	76	18	6,0
Больницы	67,1	3,3	29,6
Гражданские, общественные и частные организации	65,4	34,6	00
Библиотеки и информационные центры	60,3	0,4	39,3
Организации с постоянным членством (НЕК)	54,3	45,7	00
Колледжи, университеты и профессиональные школы	53,8	0,7	45,5
Организации с профессиональным членством	36,1	63,9	00
Лагеря и парки для физических тренировок	34,3	65,7	00
Театры, оркестры, музыкальные группы и устройство увеселительных мероприятий	33,4	66,5	0,1
Услуги, оказываемые школам, и образовательные услуги	31,4	52,3	16,3
Средства сестринского обслуживания и индивидуального ухода за престарелыми	30,6	40,9	28,5
Услуги в области здравоохранения (НЕК)	26,7	00	73,3

\* Неприбыльные организации представлены также в 48 других видах услуг штата Нью-Йорк (менее 25% занятости); кроме того, имеется 30 видов услуг, в которых неприбыльные организации совсем не представлены.

\*\* НЕК — не везде классифицированы.

*Источник:* Civil Society in Comparative Perspective // Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier and others // The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies Baltimore, MD, 1999. P. 10

### 30.8. ВОСПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

В США официальная статистика некоммерческих организаций ведется с 1920-х гг. До конца 1960-х гг. темпы роста их численности были невысокими. Быстрое наращивание численности НКО наблюдалось между 1967 и 1977 гг. — с 309 тыс. до 1 млн. Начиная с 1990 г. наблюдается тенденция к замедлению темпов роста численности НКО: по данным налоговой службы США, с указанного года численность организаций НС выросла с 1,1 млн до 1,4 млн в 2005 г. С тех пор ежегодно к ним прибавляется 25–30 тыс. новых организаций.

К некоммерческому сектору могут быть отнесены и группы интересов. В США наблюдалось несколько крупных волн их роста, первая из которых относится к 1830—60-х гг. Четвертая и самая

мощная волна пришла на конец XX в., когда число групп интересов выросла в 1,5 раза — с 14,7 тыс. до 23 тыс. Крупные НКО располагают влиятельными группами давления в конгрессе США (Американская ассоциация пенсионеров, Американская коалиция недееспособных граждан, Американская федерация потребителей, Международное братство водителей грузовиков, Американская федерация учителей, Американское фермерское бюро, Сьера-Клуб, Ассоциация американских университетов, Американский институт правовых реформ, Американская медицинская ассоциация, Американская ассоциация госпиталей и др.).

Позитивное значение НС состоит в решении проблемы занятости. В 2002 г. в США число штатных работников НКО достигло 8,6 млн человек (по сравнению с 6,3 млн в 1990 г.), или 9% занятых в несельском хозяйстве либо 17% от всех работников сферы услуг. В начале XXI в. доля штатных работников НКО в США составила 11% всех занятых (в органах власти всех уровней — 14%, коммерческом секторе — 75%). В отдельных американских штатах НС по темпам роста занятости в 4–5 раз превосходит государственный и рыночный сектора. Например, в штате Мерилэнд с 1989 по 2002 г. в первом (по порядку) секторе занятость выросла более чем на 30%, тогда как в двух последних — на 7 и 6,7% соответственно<sup>1</sup>.

Если по расходам в доле от ВВП некоммерческий сектор США до недавнего времени лидировал, то в доле от экономически активного населения занимал пятую строчку (9%) после Голландии (12,6%), Ирландии (11,5%), Бельгии (10,5%) и Израиля (9,2%)<sup>2</sup>. Однако с учетом десятков миллионов волонтеров и членов официально не зарегистрированных ИРС США церковных общин, выполняющих большие объемы общественных работ и социальных услуг, показатели занятых в этом секторе будут значительно выше.

Вклад НКО в приращение объема общественных благ сочетается с денежными пожертвованиями семей, имеющими повышательную динамику, — в 1980 г. объем благотворительных пожертвований составил 25,5 млрд долл., а к 1997 г. он превысил 143 млрд долл. Если в 1984 г. 47% американских домохозяйств отчисляли на эти цели средства из своих доходов, то в 1997 г. — свыше 73%.

---

<sup>1</sup> Report on the World Social Situation. United Nations. N.Y., 2003. Chapter VIII — Civil society. P. 115–116.

<sup>2</sup> Ibid. P. 118.

### 30.9. УПРАВЛЕНИЕ В НКО: СОЧЕТАНИЕ ИЕРАРХИЧНОСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Государственные и любые другие иерархические структуры связаны организационной цепочкой команды с центральным исполнительным органом в целях его обеспечения необходимым уровнем информации и контроля. Принятое решение должно пройти через ряд инстанций, чтобы дойти до непосредственного исполнителя. Команда служит дополнительным механизмом обеспечения ответственности и подотчетности низшего звена исполнителей. Централизация управления гарантирует единообразие, слаженность и наличие четко определенных стандартов. Однако команда по цепочке, направляя организационное мышление по вертикальным каналам, может сильно превышать разумную степень бюрократизации, превращая правительственные структуры в затратоемкие, избыточные и негибкие, и тогда они утрачивают способность адекватно отвечать на возникающий спрос и его изменение. Проблема осложняется из-за нередко возникающих трудностей при обмене и обработке нарастающего объема информации<sup>1</sup>. В каждом ведомственном подразделении поступающая информация может чиновниками заново интерпретироваться так, чтобы соответствовать собственному восприятию и собственной практике.

Совсем иначе обстоит дело в системе горизонтальных самоуправляемых организаций. В них связи организованы на основе множества взаимозависимых и чутко реагирующих элементов, которые состоят из идей, позиций и неформальных коммуникаций. Установление обратной связи в «горизонтальных структурах» требует изменения как личной позиции, так и позиции организации, в частности, признания обогащения обратной связи в случаях, когда участники этого процесса, действуя на равных основаниях, признают право на существование и полезность самых разных точек зрения.

---

<sup>1</sup> Если исходить из характеристики иерархической модели государственной организации как жесткой системы руководства и подчинения, при которой информация идет снизу вверх, а решения спускаются сверху вниз, то недостатки будут состоять в следующем: при передаче сигналов с низших уровней на более высокие неизбежны их потери; они возрастают с числом передающих информацию. Так, уже следующий за первым уровень пользуется в своей работе неполной информацией; последующие уровни работают на базе все более искаженной информации.



Одной из главных целей обратной связи является улучшение качества работы организации, ее эффективность. Для того чтобы обратная связь обеспечивала движение полезной, объективной информации, которая является единственно возможной основой саморегуляции, необходимо очистить эту связь от пороков, обусловленных неравенством влияния, власти, статуса, информированности и ответственности.

Не меньшее значение имеет отсутствие или слабо выраженная бюрократизация управления некоммерческой деятельностью, что позволяет своевременно получать полезную и объективную информацию относительно проблем обслуживаемых категорий населения. Получение такой информации на местах позволяет принимать самостоятельно оптимальные решения в сфере оказания услуг и эффективно их исполнять.

Для управления НКО не существует однозначного выбора между централизацией и децентрализацией, поскольку, с одной стороны, следует избегать обусловленного консолидацией и стабильностью структур доминирования центрального управления, а с другой — обслуживания одних и тех же категорий нуждающихся в ущерб другим. Оптимальной является комбинация элементов той и другой системы, дающая начало процессу преобразующего синтеза, который позволяет объединить самоуправление с единым управлением, наделенным всеми необходимыми полномочиями, связующими и координационными функциями, особенно в системах, где участвуют разные институциональные партнеры и решаются комплексные проблемы.

### **30.10. НКО НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Наилучшие условия для своей деятельности некоммерческий сектор США имеет на уровне городских общин (в них сконцентрировано  $\frac{4}{5}$  всех НКО), где его представители и волонтеры активно вступают в контакты с семейными, соседскими и этническими группами. Важный момент, определяющий успех работы НКО, заключается в учете мнения населения на стадии планирования городских мероприятий. В условиях транспарентности подготавливаемых городских проектов местные сообщества могут ознакомиться с ними и высказать собственное суждение на счет предлагаемых вариантов. Более того, федеральный закон 1974 г. позволяет советам граждан (СГ) вносить в проекты заявок на получение федеральных субсидий по программам жилищного строи-

тельства и городского развития свои коррективы с учетом мнения городской общины или отвергнуть проект заявки, если он не отвечает требованиям местного сообщества.

В США функциональный принцип построения организационной структуры местных органов власти дополняется принципом «клиентализма», означающим соответствие этой структуры социальному составу населения. В настоящее время на уровне города или графства образованы агентства, ориентированные на социальное обслуживание своей клиентуры — одной или нескольких групп интересов. Агентства решают вопросы, связанные с оказанием услуг своей группе. При этом клиентализм и функциональная организация удачно дополняют друг друга, обеспечивая органическое сочетание непосредственных форм самоорганизации граждан с действием формальных функциональных структур городского управления.

На местах НКО решают три главные задачи: 1) осуществляют контроль за деятельностью муниципальных служб; 2) дают рекомендации местным властям и влияют на принимаемые решения; 3) оказывают разнообразие услуги населению. Во многих городах США первая и вторая задачи возложены на СГ и консультативные советы граждан (*citizen advisory boards* — САБ), участвующие в подготовке рекомендаций по размещению жилых комплексов, планированию развития территорий и оказанию услуг населению. Играя важную роль в системе местного самоуправления, САБ являются интегральной частью механизма принятия решений на местах. Благодаря работе советов обеспечивается реальное участие местных жителей в контроле за деятельностью городской администрации по обслуживанию граждан.

В США помимо САБ и СГ неопределимую пользу местному населению приносят ассоциации домовладельцев и арендаторов, корпорации местного развития (*community development corporations* — КДК) и др. КДК, которых в США насчитывается 1,5 тыс., вносят ощутимый вклад в благосостояние городских общин. Их целью является привлечение инвестиций на осуществление проектов городского развития, а используемые ими методы стимулирования развития малого и среднего бизнеса способствуют созданию новых рабочих мест. КДК получают финансирование от соответствующего городского департамента и других источников, используя их в указанных целях. Полезную роль на местах играют ассоциации местных домовладельцев (*Local Homeowners Associations* — ЛХА). Они располагают стабильной финансовой базой, поскольку впра-

ве облагать сборами всех собственников жилья в городе: этими средствами оплачиваются контракты на организацию частной охраны домов и содержание общей территории. В последнее время перечень услуг, оказываемых ЛХА, заметно пополнился финансированием ремонта дорожных покрытий, систем водоснабжения и канализации, работы служб по предупреждению и устранению последствий аварий, рекреационных сооружений. С 1984 по 2004 г. численность ЛХА выросла с 25 тыс. до 150 тыс., и ныне они обслуживают каждого восьмого американца.

Важным выводом оценки деятельности НКО на местном уровне является то, что они вполне могут конкурировать с муниципальными учреждениями социального обслуживания по качеству и эффективности оказания услуг. Сравнительный анализ показателей результативности НКО и муниципального учреждения, выполняющих один и тот же заказ, с точки зрения качества предоставляемых услуг и степени удовлетворенности ими клиентов выявил следующее: доля клиентов НКО, «очень довольных» предоставленными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов муниципального учреждения. Кроме того, у общественной организации вообще отсутствовали клиенты, недовольные услугами, у муниципального же учреждения таких клиентов оказалось порядка 8%.

### **30.11. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НЕПРИБЫЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Специфика хозяйственного механизма НКО требует применения особых показателей для оценки эффективности их деятельности. В отличие от коммерческих структур анализ эффективности работы НКО носит двойственный характер. Помимо экономической оценки, важнейшее, если не решающее, значение имеет оценка эффективности социальных результатов деятельности НКО. К ней можно отнести социальный индекс американского экономиста Вейсброда. Этот индекс (дословно — общественный индекс) *PI* был введен им для определения уровня производства социальных эффектов в НКО. По Вейсброду, индекс отражает взаимосвязь между видами финансовых поступлений и характером предоставляемых услуг или производимой продукции. Говоря иначе, *PI* рассчитывается как отношение финансовых поступлений от создания общественных благ в НКО к доходам от выпуска частных благ:

$$PI = \frac{\text{Доходы от выпуска общественных благ}}{\text{Доходы от выпуска частных благ}} .$$

Доходы от создания общественных благ в НКО выступают в форме благотворительных вкладов, грантов, госдотаций и т.п., тогда как в коммерческой организации к частным благам относится реализация товаров, услуг и работ. Другим показателем социальной эффективности является *коэффициент социальной рентабельности*, *SR*. Он рассчитывается по аналогии с показателем экономической рентабельности как отношение денежной оценки социального эффекта к затратам на его производство:

$$SR = \frac{\text{Социальный эффект}}{\text{Затраты}} .$$

Однако коэффициент социальной рентабельности трудно поддается исчислению. Измерение денежной оценки социального эффекта и затрат, связанных с его производством, в большинстве случаев является крайне сложной задачей.

Для определения эффективности деятельности НКО чрезвычайно важна оценка конечного результата — **удовлетворенности клиента полученной услугой**. Для ее учета часто используется метод двойного мониторинга, который предусматривает наряду с учетом объема затрат на единицу услуг (объективный показатель) их оценку со стороны самого потребителя (субъективный показатель): здесь имеется в виду показатель соответствия полученной услуги ожидаемой потребителем. При этом совокупная оценка ее эффективности складывается из трех индикаторов: 1) затраты на производство единицы услуг; 2) ранжирование ожидаемой услуги по степени актуальности с точки зрения интересов потребителя; 3) уровень удовлетворенности полученной услугой, оцениваемой потребителем. Сужение или расширение разрыва между этими показателями позволяет оценить степень искомой эффективности.

Сравнительный анализ деятельности коммерческих и некоммерческих организаций не дает оснований для однозначных выводов. НКО отвечают на появление нового спроса быстрее, чем государственные структуры, но медленнее, чем их прибыльные аналоги. Например, в тех сферах, где были представлены некоммерческие и коммерческие организации, соотношение их складывалось не в пользу первых на тех рынках услуг, где расширение спроса происходило быстро; на тех же рынках услуг, где

спрос оставался стабильным, пропорция была обратной. Объяснение этому лежит в ограниченном доступе НКО к капиталу. В отличие от коммерческих организаций НКО не могут увеличить капитал путем выпуска акций, а вынуждены полагаться на источники, регулярное поступление многих из которых отнюдь не всегда гарантировано.

С другой стороны, если потребители коммерческих услуг не в состоянии должным образом оценить их качество на рынке, они не будут доверять услугам коммерческих фирм, первейшая цель которых — повышение прибыли. В таких случаях потребители предпочтут обратиться к поставщикам некоммерческих услуг, незаинтересованным в использовании (для собственной выгоды) неосведомленности потребителей об их качестве именно ввиду отсутствия у НКО рыночной мотивации в качестве основополагающей.

Исходя из разных целей, преследуемых при оказании услуг коммерческим и некоммерческим секторами, при измерении эффективности каждого из них неправомерно было бы использовать одни и те же критерии. Для НКО требование эффективности по формуле «затраты — прибыль» относится к имеющей коммерческий характер области функционирования, занимающей подчиненное положение относительно конечной цели деятельности — предоставления льготных или безвозмездных благ. Поскольку в этом случае платежеспособность клиента роли не играет, конечная цель НКО выражается в социальной пользе для клиента, оцениваемой им самим, которая является единственным доводом в пользу существования некоммерческого сектора.

## **ВЫВОДЫ**

1. В США некоммерческий сектор, как и предпринимательский, является динамичной моделью гетероструктурного типа. Наиболее крупные НКО занимаются бизнесом и учреждают свои коммерческие отделения, кредитные учреждения и гарантийные фонды. Вследствие гетерогенности некоммерческий сектор находится между опорой на рынок либо на государство.
2. Преимущество НС как саморегулирующейся системы хорошо видно в условиях ускоряющейся динамики диверсифицированного спроса на общественные услуги, который государство в силу его громоздкости и иерархичности не в состоянии удовлетворить. Однако для управления НКО не существует однознач-

ного выбора между централизацией и децентрализацией. Оптимальной является комбинация элементов той и другой системы, дающая начало процессу преобразующего синтеза и позволяющая объединить самоуправление с единым управлением.

3. НКО отвечают на появление нового спроса быстрее, чем государственные структуры, но медленнее, чем их прибыльные аналоги. В тех сферах, где представлены НКО и коммерческие организации, соотношение их складывается не в пользу первых на тех рынках услуг, где расширение спроса происходит быстро; на тех же рынках услуг, где спрос остается стабильным, пропорция является обратной.

## **ТЕРМИНЫ**

Некоммерческий сектор

Социальный капитал

Волонтерство

Фандрайзинг

Социальный индекс

Коэффициент социальной рентабельности

## **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Какие новые элементы в деятельность общественных организаций США вносит развитие информационных технологий?
2. Что объединяет НКО с политическими партиями, а что их разъединяет?
3. Каковы источники финансирования некоммерческих организаций США?
4. Назовите основные критерии, лежащие в основе типологизации американских НКО.
5. Что представляет собой на практике корпоративная социальная ответственность бизнеса?
6. Какие показатели используются для оценки эффективности НКО?

## ГЛАВА 31. ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ

---

Во всех Скандинавских странах государство играет более значительную роль, чем в других странах с развитой рыночной экономикой. В этих странах общественный сектор состоит из государства (или центрального правительства) и организаций, которым оно делегирует часть своих полномочий, — региональных и местных органов власти (в Швеции — ландстингов и коммун) и сектора социального страхования. Общественный сектор перераспределяет ресурсы и предоставляет услуги. Его деятельность включает в себя различного рода трансферты, идущие населению, предприятиям и местным органам власти, а также получение с них налогов. Сюда же включаются инвестиции в различные предприятия.

Рассмотрим подробнее некоторые стороны деятельности общественного сектора в Скандинавских странах на примере Швеции.

В Швеции общественный сектор возник в XIX в. в связи со строительством каналов и железных дорог, что требовало координации и финансирования в национальном масштабе. Позднее государство национализировало железорудную компанию ЛКАБ. В XX в. государственная политика приобрела явную социальную направленность под влиянием социал-демократов.

Одна из характерных черт функционирования общественного сектора Швеции — относительно большая самостоятельность региональных и местных уровней управления. Коммуны и ландстинги сами принимают решения в рамках, определенных для них законодательной властью.

В то же время размер государственной собственности в Швеции всегда был ниже, чем во многих других странах. Шведские социал-демократы довольно быстро отказались от национализации и сделали основную ставку на социализацию результатов производства, т.е. перераспределение доходов. Позднейшие огосударствления предприятий скорее вызывались проблемами частных предприятий и стремлением решить проблемы занятости с помощью государственного вмешательства. Поэтому общественный сектор производства в Швеции всегда был незначительным. К тому же в последние десятилетия многие государственные предприятия были приватизированы.

## 31.1. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основной чертой социальной политики Швеции является универсальность, т.е. ею охвачен каждый житель независимо от рода занятий. Такое положение дел именуется в Швеции «всеобщей социальной политикой». Однако, строго говоря, эта универсальность неполная, поскольку право на ряд социальных выплат зависит от оценки его необходимости, занятости и добровольности участия.

Система страхования здоровья является прежде всего инструментом создания большего социально-экономического равенства. Она дает возможность людям с низкими доходами, нуждающимся в интенсивной медицинской помощи, получить медицинские услуги на основе равенства с другими. Более того, система страхования функционирует как финансовый инструмент и инструмент государственного управления.

В Швеции каждый ландстинг отвечает за то, чтобы каждый житель данного лэна имел свободный доступ к хорошему медицинскому обслуживанию. Примерно 80% собранных подоходных налогов выделяется на финансирование здравоохранения.

Государством оплачивается от 30 до 100% расходов на медицинское обслуживание и лекарства. Визит к врачу обходится шведу в сумму от 60 до 300 крон (в среднем — 180 крон). Однако общая сумма выплат с одного пациента за 12 месяцев не должна превышать 900 крон. Лечение в больнице обходится не более 80 крон в день. Расходы пенсионеров на лечение в больнице не должны превышать  $\frac{1}{3}$  их пенсии.

Национальная система страхования покрывает два вида расходов: оплату назначенных врачами лекарств и стоматологических услуг. В настоящее время за год пациент платит за лекарства не более 900 крон. Медицинская страховка покрывает оплату лекарств свыше этой суммы, но не более 1800 крон за 12 месяцев. Аптеки получают возмещение непосредственно из фондов медицинского страхования.

Для детей и подростков до 20 лет стоматологическое лечение зубов бесплатное, как и прочие медицинские услуги. Некоторые виды лечения зубов взрослых оплачивают ландстинги.

Все жители Швеции, чей годовой доход составляет не менее 6000 крон, охвачены национальной системой страхования, гарантирующей им пособие по болезни. Всякий больной имеет право на оплату периода временной нетрудоспособности. Однако пособие



по болезни не выплачивается при размере годового дохода свыше 7,5 базовой суммы (условной суммы для расчета различных пособий, которая ежегодно устанавливается правительством; она была введена в 1960 г. и составляла тогда 4200 крон, а, например, в 2004 г. — 39 300 крон). Первый день заболевания, как правило, не оплачивается. Пособие по временной нетрудоспособности составляет 80% от суммы потерянного дохода. Ранее размер пособия достигал 90% обычно получаемого дохода, что способствовало отсутствию на работе по причине болезни. Так, каждый застрахованный в среднем болел 22,4 дня в 1978 г., 18,4 дня в 1983 г. и 25,3 дня в 1988 г. Однако до сих пор это явление процветает, хотя правительство и пытается с этим бороться. Как правило, со второго по 21-й день работники получают компенсацию от своих работодателей, а затем — пособие по болезни от государства (уже в размере 77,6% от суммы потерянного дохода). Количество дней, покрываемых пособием по болезни, не ограничено.

Шведская система страхования родителей охватывает всех родителей, проживающих в Швеции, и в основном предоставляет равные права обоим родителям. Существуют две разновидности пособия родителям. Одна из них — пособие по случаю рождения ребенка, которое, как правило, выплачивается в течение 480 дней. Если мать и отец берут на себя совместный уход за ребенком, 60 из 480 дней резервируются за матерью и 60 — за отцом. Пособие на оставшиеся дни может быть востребовано любым из родителей. Как правило, большинство родителей получают это пособие в связи с рождением или усыновлением ребенка до достижения им 8 лет. В течение первых 390 дней размер выплачиваемого пособия родителям равен пособию по болезни, т.е. 80% от потерянного дохода. В течение оставшихся 90 дней стандартный размер пособия равен 60 кронам в день, как и для лиц, не имеющих дохода, которые за первые 390 дней получают по 180 крон в день. Другая разновидность — кратковременное пособие по случаю ухода за больным ребенком в возрасте до 12 лет, которое, как правило, выплачивается в течение не более 60 дней на ребенка в год.

До конца 1990-х гг. в Швеции действовали две взаимосвязанные схемы пенсионного обеспечения. Первая, вступившая в силу еще в 1913 г., была призвана гарантировать социальное обеспечение каждого жителя и выплачивала так называемую базовую (народную или основную) пенсию. В 1960 г. было принято решение о выплате государственных пенсионных надбавок или дополнительной (служебной, трудовой и т.д.) пенсии, что гарантировало связь между

пенсией и прежними трудовыми доходами. Пенсии по старости, по инвалидности («досрочные пенсии») и по случаю потери кормильца выплачивались в соответствии с положениями обеих схем.

Пенсионный возраст составляет 65 лет, но можно выходить на пенсию в возрасте от 60 до 70 лет. Если начать получать пенсию до достижения 65 лет, то размер пенсии меньше; если позже, то больше. Пенсия по инвалидности равна пенсии по старости. Пенсия по случаю потери кормильца выплачивается в основном детям. Кроме того, временные пособия, выплачиваемые с учетом имеющихся средств к существованию, выдаются также вдове или вдовцу.

Со временем роль дополнительной пенсии возросла. Она полагается всем жителям Швеции в возрасте от 16 до 65 лет. Для получения полной пенсии надо проработать 30 лет (для неполной — минимум 3 года). При этом учитывается только доход, размер которого находится в пределах от 1 до 7,5 объема базовой суммы. Размер пенсии устанавливается на основе максимальных доходов за 15 лет и выплачивается из расчета 2% от среднего дохода за самые доходные годы, помноженного на число лет, за которые эта сумма была заработана, при условии, что это число не превышает 30. Для лица, проработавшего 30 и более лет, такая пенсия составляет 60% от среднего дохода. В 1997 г. величина максимальной годовой пенсии равнялась 138 739 крон. Эта пенсия выплачивается независимо от того, в какой стране проживает пенсионер.

Право на базовую пенсию имеет каждый житель Швеции в возрасте от 16 до 65 лет. Каждый год постоянного проживания в Швеции приносит будущему пенсионеру 2,5% от полной базовой пенсии. Если прожить менее 3 лет, то права на базовую пенсию нет. Число учитываемых лет не превышает 40. Полная базовая пенсия для лица, не состоящего в браке, составляет 96% от базовой суммы, а для семейной пары — 157% на двоих. По закону базовая пенсия выплачивается проживающим за пределами Швеции пенсионерам лишь в том случае, если они являются шведскими гражданами и имели в прошлом оплачиваемую работу в соответствии с существующими требованиями.

Лицам, не имеющим прав на дополнительную пенсию или получающим лишь низкую пенсию по старости, или пенсию для семей, потерявших кормильца, или пенсию по инвалидности, в дополнение к базовой пенсии выплачивается пенсионная надбавка. Базовая пенсия вместе с пенсионной надбавкой обеспечивает га-

рантированную минимальную пенсию. В 1998 г. холостые люди, отработавшие полное число положенных лет и обратившиеся за пенсией в возрасте 65 лет, получали как минимум 54 043 крон в год.

Лица, получающие низкие пенсии, могут обратиться за пособием, компенсирующим плату за жилье. Для тех, кто получает только базовую пенсию и пенсионную надбавку или соответствующую дополнительную пенсию, это пособие покрывает 85% от обычной платы за жилье.

В принципе базовая и дополнительная пенсии рассматриваются как доход, подлежащий налогообложению.

Дополнительные пенсии финансируются из фондов социального страхования, создаваемых работодателями и лицами, работающими не по найму. Размер взноса в фонд социального страхования равен 13% от получаемого дохода. Верхняя граница дохода не устанавливается. Взносы вносятся во Всеобщий пенсионный фонд, содержащий средства, которых теоретически должно хватить на выплату пенсий в течение 5 лет.

Лишь немногим более 50% текущих затрат на выплату пенсий покрываются специальным взносом на базовые пенсии, составляющим 5,86% доходных статей государственного бюджета. Этот взнос взимается на той же основе, что и взнос на дополнительные пенсии. Расходы целиком покрываются государственным бюджетом. В настоящее время на дополнительные пенсии приходится 60% всех пенсионных выплат, а на базовые — около 40%.

В июне 1994 г. риксдаг принял решение о проведении пенсионной реформы.

Новая пенсионная система, во-первых, учитывает доходы, полученные в течение всей жизни, во-вторых, обеспечивает гарантированную пенсию для тех, кто получал очень низкие доходы от занятости или вообще не получал никаких доходов, и в-третьих, включает систему обязательных взносов в частные пенсионные фонды с индивидуальными счетами. Взносы в пенсионную систему составляют 18,5% доходов, в том числе 2,5% на индивидуальные счета.

Предстоит постепенный переход на новую систему для лиц, родившихся с 1938 по 1953 г. Родившиеся позднее будут получать свои пенсии исключительно по новой системе, родившиеся раньше будут продолжать получать их по старой системе.

При этом опять же учитываются только доходы в пределах 7,5 объема базовой суммы. В отличие от прежней системы в пен-

сию включается время, проведенное дома для ухода за ребенком или потраченное на образование или военную службу.

Все, кто получал старую основную пенсию, будут получать новую гарантированную пенсию. Однако ее размер несколько меньше. Ее могут получать лица, прожившие в Швеции не менее 3 лет, но для получения полной гарантированной пенсии необходимо прожить в стране 40 лет в возрасте от 16 до 64 лет. Новая служебная пенсия включает все доходы, полученные пенсионером за всю жизнь, но учитывает лишь те годы, где доход составлял более 24% базовой суммы. Полную гарантированную пенсию будут получать те, кто не имеет пенсии в связи с доходами, а те, кто получает пенсию в связи с доходами ниже гарантированного уровня, будут получать лишь дополнение в виде гарантированной пенсии. В этом состоит одно из отличий от прежней системы, где размер базовой пенсии мало зависел от прежних доходов.

В новой системе досрочный выход на пенсию возможен при достижении 61 года, а крайний срок выхода на пенсию — 67 лет. Новая служебная пенсия рассчитывается по весьма сложной формуле.

Новая пенсионная система предусматривает также выплату пенсий людям, которые не способны работать по различным причинам, и вдовам. Объем такой пенсии зависит от степени инвалидности.

Страхование от несчастных случаев на производстве было введено в начале XX в. и в течение долгого времени было наиболее развитой областью социального страхования. Оно финансировалось взносами предпринимателей. В рамках социальной политики страхование от несчастных случаев на производстве лишь дополняет другие пособия. В случае заболевания или инвалидности, вызванных производственной травмой, сначала выплачиваются общие пособия и лишь затем в качестве дополнительной может выплачиваться специальная страховка в связи с производственной травмой. Эта страховка распространяется на всех лиц, работающих в Швеции по найму. Лицо, работающее не по найму, должно иметь статус постоянного жителя Швеции. Если полученная травма ведет к полной нетрудоспособности, пострадавшему выплачивается пособие, равное 100% от потерянного дохода за вычетом базовой и дополнительной пенсий вплоть до достижения пенсионного возраста. Оно не выплачивается, если доход пострадавшего в 7,5 раза превышает базовую сумму. Оплачиваются также затраты пострадавшего на лечение, если они не покрываются средствами из фон-

да медицинского страхования. Фонд страхования от несчастных случаев на производстве создается за счет взносов, составляющих 1,38% от доходов всех работающих лиц.

В Швеции существуют две системы выплат пособий по безработице. Первая, добровольная и действующая, давно называется страхованием на случай потери работы и финансируется при поддержке государства и надзоре со стороны Управления рынка труда 37 специальными страховыми фондами, связанными с одним или несколькими профсоюзами. Членство в профсоюзе влечет за собой обязательное членство в фонде выплат пособий по безработице, хотя обратное не обязательно. Эта система открыта и для тех, кто не состоит в профсоюзе. В этих фондах состоят почти 90% всех трудящихся. Размер пособия составляет 80% предыдущего дохода, но верхний его предел — 730 крон в день (пять дней в неделю) в течение первых 100 дней, а затем — 680 крон. Столько же получает лицо, работавшее неполный рабочий день. Это указывает на большую жесткость требований в этой сфере, чем в других областях социального страхования, и стимулирует членство в профсоюзе.

Условия, позволяющие получать пособия, — членство в страховом фонде минимум в течение года для работающих по найму и в течение двух лет для тех, кто работает не по найму, и 6 месяцев работы за прошедшие 12 месяцев, а также регистрация в качестве безработного на бирже труда. Кроме того, безработный участвует в разработке индивидуального плана действий и обязан занять предлагаемое рабочее место или участвовать в программе на рынке труда. Переподготовка на рынке труда для безработных считается занятостью.

Как правило, первые пять суток после потери работы страховой не покрываются. А для тех, кто уволился с работы по собственному желанию, этот период возрастает до 45 дней. Период, в течение которого выплачивается пособие по безработице, равен 300 дням для члена страхового фонда и 450 дням для лица старше 57 лет. Возможно и продление этого периода еще на 300 дней. Безработный, без достаточных оснований отклонивший предложение о работе, лишается права на пособие на 20–60 дней.

С 1 января 1998 г. начал действовать новый государственный страховой фонд при потере работы, где любой человек независимо от своей профессии может получать пособие по безработице. Эта система именуется материальной поддержкой рынка труда и включает тех, кого не охватывает деятельность страхового фонда при потере работы. При этом безработный должен быть зарегистриро-

ван на бирже труда и проработать до увольнения не менее 6 месяцев. При определенных обстоятельствах можно обратиться за этим пособием после окончания учебы. Государственное пособие по безработице составляет не менее 320 крон в день.

Финансирование обеих систем пособий по безработице осуществляется путем налогообложения лиц, работающих по найму и не по найму, и поступает из государственного бюджета. Члены страховых фондов платят взносы на покрытие административных издержек (около 7% всех расходов).

Пособие на ребенка выплачивается на всех детей в возрасте до 16 лет, проживающих в Швеции, из расчета 950 крон на ребенка в месяц. Пособие на детей не связано с базовой суммой и не облагается налогом. Его величина определяется решением риксдага. На продолжающих учиться в школе детей старше 16 лет выплачивается продленное пособие, размер которого равен общему пособию на детей. Семьи, в которых более трех детей, получают дополнительные выплаты. Другим видом финансовой поддержки семей с детьми является компенсация коммунальных платежей, величина которой зависит от числа детей в семье и размера доходов и платы за коммунальные услуги. Размер этой компенсации сокращается на 20%, если годовой доход одного лица, обратившегося за компенсацией, превышает 117 000 крон или 58 500 крон на каждого из супругов. Финансирование пособия на детей и компенсации коммунальных платежей осуществляется за счет налогов. Именно пособия семьям с детьми были в наибольшей степени сокращены в 1990-х гг.

С 1974 г. пособия по болезни, на рождение ребенка, на больного ребенка и по безработице стали облагаться налогом и, таким образом, считаться частью доходной базы для начисления дополнительных пенсий.

Социальная политика Швеции переживала свой расцвет в течение нескольких десятилетий. По доле социальных расходов в ВВП страна вышла на первое место в мире. Но в условиях кризиса начала 1990-х гг., когда резко повысился уровень безработицы, система социального страхования претерпела некоторые сокращения: пособия перестали выплачивать за определенные периоды времени при страховании здоровья и от безработицы; размеры пособий были сокращены; индексация пенсий проводилась не в полном объеме. Последовавший экономический подъем позволил частично восстановить прежние размеры пособий.

В конце 1970-х гг. на одного человека, живущего на социальные пособия, работало пять занятых на производстве, а в 1998 г. — ме-

нее трех. В конце 1990-х гг. каждый десятый в возрасте от 20 до 64 лет более половины средств к существованию получал благодаря социальным пособиям.

## **31.2. ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА НА РЫНКЕ ТРУДА**

Политика на рынке труда, являющаяся характерной чертой шведской модели, — часть экономической политики правительства. Под политикой на рынке труда понимаются комплекс мероприятий, осуществляемых сетью специальных государственных учреждений, в целях поддержания занятости, повышения мобильности рабочей силы, создания новых рабочих мест, а также селективные меры по повышению возможностей людей получить и сохранить работу.

Политика на рынке труда имеет три основные цели: предоставление работы безработным и рабочей силы в распоряжение предпринимателей; преодоление проблем при наборе рабочей силы; помощь тем, кто испытывает затруднения при получении работы на обычном рынке труда.

Для достижения этих целей применяется принцип повышения уровня трудовых навыков, означающий, что безработный, который не может найти работу, должен, во-первых, пройти переподготовку и, во-вторых, получить работу, где он может применить новые полученные навыки, или временную работу. Лишь в том случае, когда эти возможности не удастся использовать, выделяется помощь в виде наличных.

Правительство и риксдаг принимают решения относительно целей, правил и финансирования политики на рынке труда. Государственная администрация рынка труда, ответственная перед правительством и министерством труда за проведение политики на рынке труда, состоит из национального Управления рынка труда и комитетов лэнов по труду. Последние курируют биржи труда и другие учреждения на рынке труда.

В шведской модели полная занятость достигалась активной ролью государства при более пассивной роли профсоюзов, поскольку с безработицей нельзя справиться путем снижения заработной платы, а при повышении спроса на рабочую силу профсоюзы не могут обеспечить стабильность цен умеренными требованиями прибавки заработной платы. Поэтому центральным пунктом в первоначальном варианте шведской модели (отчет Центрального объединения профсоюзов Швеции в 1951 г.) было то, что ответственность

за полную занятость и экономическую стабильность несло правительство, а профсоюзы совместно с организациями предпринимателей отвечали за процесс формирования зарплаты.

По формулировке Е. Рена, одного из главных творцов модели, которую в экономической литературе часто называют «моделью Рена – Мейднера» (по фамилиям двух ведущих экономистов Центрального объединения профсоюзов Швеции), решение дилеммы «безработица — инфляция» сводится к следующему: «применять набор всеобщих налоговых и денежных ограничений, которые удерживают цены на таком низком уровне относительно зарплаты, что предприниматели сами эффективно противостоят инфляционным требованиям повышения зарплаты. Затем обеспечить полную занятость специальными мерами, называемыми политикой на рынке труда». Именно сочетание общих экономических мер по поддержанию общего спроса несколько ниже уровня, гарантирующего работу всем и везде, и активной селективной политики на рынке труда и в области капиталовложений, направленной на поддержку слабых групп, отраслей и регионов, является сущностью шведской модели.

Этот центральный пункт модели объясняет важную роль, которая была предназначена политике на рынке труда; ее традиционная задача — помощь тем, кто ищет работу, занять вакантные места.

В шведской модели активная политика на рынке труда занимала важное место в экономической политике, которая намеренно сдерживала общий спрос на рабочую силу в периоды высокой конъюнктуры. Поэтому естественно, что шведский рынок труда весьма развит и гибок и доля расходов на политику на рынке труда в государственном бюджете высока по мировым стандартам. Для шведской политики на рынке труда также характерно, что на активные меры, включающие в основном подготовку, переподготовку, общественные работы, «защищенные» (от конкуренции) работы и т.п., приходилась преобладающая часть общих расходов, в то время как только меньшая часть использовалась на компенсацию потерянных доходов безработным (пассивные меры).

Долгосрочной целью политики государства на рынке труда является полная занятость, под чем в настоящее время понимается доля занятости на уровне 80% среди людей в возрасте от 20 до 64 лет. Например, в 2004 г. этот показатель был на уровне 77%, а безработица составляла 6%.



### 31.3. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Швеция, избравшая принцип всеобщего благосостояния, расширила общественный сектор экономики до такого размера, который сделал страну уникальной и в этой области: занятость в общественном секторе достигла  $\frac{1}{3}$  самодеятельного населения, что нашло свое отражение в исключительно высоких ставках налогообложения. Суммарные государственные расходы, включавшие как издержки на общественный сектор, так и трансфертные платежи, превысили 60% ВВП Швеции, что вывело ее на 1-е место в мире по расходам. Доля социальных расходов в ВВП в 1980-х гг. колебалась в пределах 31–35%. Выплаты по социальному страхованию в 1994 г. составили 30% совокупных доходов населения.

Доля расходов на социальное страхование выросла с 7% ВВП в 1965 г. до 21% в 1992 г. Затем началось ее падение. В 1997 г. расходы на социальное страхование, составившие 302 млрд крон, или 17% ВВП, уступали показателям 1992–1996 гг., а в постоянных ценах сокращение составило примерно 10% по сравнению с началом 1990-х гг. В результате доля социального страхования в ВВП упала до уровня начала 1980-х гг., а доля социальных выплат в личном потреблении населения сократилась до 25%.

Система социального страхования финансируется из государственных и местных налогов, взносов с предпринимателей, трудящихся и работающих не по найму, доходов по процентам от различных фондов. Главный источник (свыше 40%) — взносы с предпринимателей, исчисляемые с суммы фонда заработной платы. За 1970-е гг. все индивидуальные взносы на социальное страхование, которые уплачивались трудящимися, были заменены взносами с предпринимателей (с 1970 по 1989 г. по закону они возросли с 14 до 37,5% суммы заработной платы, а с учетом коллективных договоров — до 43,6% для рабочих и 46,4% для служащих). Единственным исключением стали взносы на страхование по безработице, которое дополняется также взносами с предпринимателей. К 1997 г. расходы предпринимателей на финансирование программ социального страхования составляли 32,9% расходов на оплату труда. Эти выплаты рассматриваются как расходы на ведение бизнеса.

Все те, кто не работает по найму, сами оплачивают расходы на свое социальное страхование. В 1997 г. они составляли 31,25% от полученных доходов, если таковые имеются. В течение каждого налогового года лицо, не работающее по найму, вправе определить сумму, резервируемую для оплаты социального страхования на этот

год. На следующий год эта сумма снова облагается налогом и учитывается при определении общей суммы платежей.

#### **31.4. ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ**

Успешное развитие экономики Швеции во второй половине 1990-х гг. в определенной степени позволило перенести внимание с государственных финансов и сбалансированности бюджета на более долгосрочные проблемы, прежде всего положение на рынке труда и динамику заработной платы. Были уменьшены предельные ставки налогов, что должно увеличить предложение рабочей силы, повысить стимулы к труду и уровень образования, а также снизить утечку квалифицированной рабочей силы за границу.

В условиях плавающего валютного курса и установленных Риксбанком инфляционных рамок в сфере денежно-кредитной политики основная цель финансовой политики состоит в создании благоприятных предпосылок для экономического роста и занятости путем достижения положительного сальдо государственных финансов и удерживания под контролем объема расходов.

В настоящее время финансовая и бюджетная политики в Швеции определяются двумя основными целями: государственные финансы должны обеспечить превышение доходов над расходами в течение конъюнктурного цикла в среднем в размере 2% от ВВП (эта цель поставлена с 2000 г.) и расходы не должны превышать установленный потолок. С 1997 г., когда были введены потолки расходов, государственные расходы ни разу не превысили запланированных потолков.

Потолки расходов устанавливаются на три года вперед. После этого расходы центрального правительства не должны превышать эти потолки. Они также позволяют выполнить цели превышения доходов над расходами в государственном секторе. В целом эта система функционировала хорошо и дала возможность Швеции встретить спад мировой конъюнктуры, имея здоровые государственные финансы. Тем самым удалось намного сильнее стимулировать внутренний спрос.

Динамика государственных финансов показана в табл. 31.1.

В последние десятилетия характерной тенденцией бюджетно-финансовой политики стал явный рост государственного долга Швеции. До 1970-х гг. он составлял около 20% от ВВП. В конце 1970-х — начале 1980-х гг. он быстро достиг уровня 65% от ВВП. В конце 1980-х гг. он несколько сократился (ниже 50%). Самый

## Государственные финансы Швеции (% от ВВП)

	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Расходы	67,3	54,8	54,4	55,8	56,3	56,0	54,9	54,3
Доходы	56,4	58,2	59,0	56,8	56,4	56,4	56,1	56,0
Налоги	47,3	52,4	54,0	51,8	51,1	51,1	50,8	50,6
Сальдо	-10,8	3,4	4,6	1,1	0,2	0,4	1,2	1,6
Текущий долг	21,0	1,3	-3,3	3,7	2,6	2,0	0,8	-0,9
Совокупный долг	77,4	52,8	54,4	52,7	51,7	51,5	50,0	48,3

*Источники:* Центральное статистическое бюро и министерство финансов Швеции. Regeringens proposition 2003/04:1. Budgetpropositionen för 2004. S. 23. ([www.finans.regeringen.se/propositionermm/propositioner/bp04/pdf/bp04.pdf](http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/propositioner/bp04/pdf/bp04.pdf))

суровый финансовый кризис в XX в., пришедшийся на начало 1990-х гг., увеличил его примерно с 600 млрд крон в 1990 г. почти до 1400 млрд крон в 1996 г., или до 80% от ВВП. Он резко увеличился в 1991–1993 гг. в результате огромного дефицита государственного бюджета и стабилизировался примерно на уровне 80% от ВВП в 1994–1997 гг. Однако успешное экономическое развитие Швеции в последующие годы позволило сократить отношение государственного долга к ВВП и стабилизировать его в начале XXI в. на уровне около 50%.

Важную роль в подобной динамике сыграло соотношение реальных доходов и расходов в государственном бюджете Швеции. За последние три десятилетия доходы превышали расходы лишь в отдельные годы в конце 1980-х гг., а также с 1998 г. В остальное время расходы были выше, причем намного с середины 1970-х до середины 1980-х гг. и в течение 1990–1997 гг. Дефицит государственного бюджета достиг своего максимума в 1993 г. и составил 250 млрд крон.

Налоговая система Швеции включает множество прямых и косвенных налогов и сборов. Основную часть составляют налоги на труд, на которые приходится примерно 65% совокупных налоговых поступлений. В свою очередь, они делятся на прямые налоги (походный налог и взносы во Всеобщий пенсионный фонд) и косвенные налоги (социальные отчисления и налоги на заработную плату). Все эти налоги в значительной степени зависят от динамики заработной платы.

Наиболее важными прямыми налогами являются государственный (центрального правительства) и местный (коммунальный)

подходный налоги и государственный налог на собственность. Прямыми налогами облагаются также наследование и дарение. Помимо налогов, имеется система разнообразных сборов, взимаемых с работодателей (расходы на социальное страхование), из которых выплачиваются пенсии, медицинские страховки и прочие социальные выплаты. Все доходы государственной казны от косвенного налогообложения имеют два основных источника: налог на добавленную стоимость и акцизные сборы, которыми облагается ряд товаров.

Определение уровня государственных и местных налогов входит в компетенцию риксдага. Тем не менее местные органы могут устанавливать уровень подходного налога непосредственно в коммунах и лэнах.

До 1990-х гг. шведская налоговая система характеризовалась очень высоким уровнем налогов, но одновременно очень узкой базой налогообложения. В начале 1990-х гг. система претерпела коренные преобразования, целью которых являлось снижение уровня налогов и одновременно расширение налогооблагаемой базы. Для расширения налогооблагаемой базы был устранен целый ряд исключений, а налогообложение собственности стало более универсальным и эффективным. Считается, что это стимулирует сбережение средств и противодействует накоплению долгов. Новая налоговая система стала вводиться с конца июля 1990 г. и полностью вступила в действие в 1992 г.

Частные лица платят подходный налог и центральному правительству, и местным органам власти, в то время как юридические лица облагаются только общегосударственным подходным налогом. Уровень общегосударственного подходного налога для фирм составляет 28%.

Уровень общегосударственного подходного налога для частных лиц составляет 25% от любых доходов, полученных за год сверх установленного минимума. Для доходов ниже этого уровня государственный подходный налог составляет всего 100 крон. В среднем уровень местного подходного налога составляет около 31% от налогооблагаемого дохода.

С 1969 г. в Швеции введен налог на добавленную стоимость по общеевропейскому образцу. После налоговой реформы 1991 г. почти все товары и услуги облагаются этим налогом. Исключением являются медицинские услуги, государственное образование и финансовые услуги. Налог взимается с коммерческой продажи внутри Швеции, осуществляемой производителями, оптовыми и роз-

ничными продавцами и т.п., а также с импорта налогооблагаемых товаров. Стандартный уровень налога на добавленную стоимость составляет 25% от цены товара до налогообложения. После вступления в ЕС основным направлением в налоговой политике Швеции стало приспособление ее законодательства к установкам ЕС. С 1996 г. существуют также два льготных тарифа налогообложения для некоторых товаров и услуг — 12 и 6%. Например, сейчас налог составляет 12% для продуктов питания, гостиничных услуг, а для газет налог составляет 6%.

Другими косвенными налогами являются акцизные сборы с табачных изделий и алкогольных напитков, которые в течение долгого времени были одним из главных источников дохода. Важное значение имеют различные пошлины, связанные с транспортными средствами, включающие ежегодный налог на автомобили и грузовики, налог на продажу новых автомобилей и различные налоги на автомобильное топливо, в частности особый налог на бензин. Имеется и налог на энергию, которым облагаются бензин, дизельное топливо, уголь и электричество. Дополнительный налог на углекислый газ и налог на серу введены 1 января 1991 г. Некоторые из этих косвенных налогов существенно возросли в последние годы.

Основная цель денежно-кредитной политики — стабильность цен. В Швеции Риксбанк самостоятельно проводит денежно-кредитную политику. Согласно его определению стабильность цен — это ограничение роста индекса потребительских цен 2% при возможном отклонении в 1% в меньшую или большую сторону.

## **Выводы**

1. Во всех Скандинавских странах государство играет более значительную роль, чем в других странах с развитой рыночной экономикой.
2. В этих странах общественный сектор состоит из государства (или центрального правительства) и организаций, которым оно делегирует часть своих полномочий, — региональных и местных органов власти (в Швеции — ландстингов и коммун) и сектора социального страхования. Общественный сектор перераспределяет ресурсы и предоставляет услуги. Его деятельность включает в себя различного рода трансферты, идущие населению, предприятиям и местным органам власти, а также получение с

- них налогов. Сюда же включаются инвестиции в различные предприятия.
3. Основной чертой социальной политики Швеции является универсальность, т.е. ею охвачен каждый житель независимо от рода занятий. Государство полностью или частично оплачивает медицинское обслуживание, выплачивает пособия по случаю рождения детей и по уходу за больными детьми, базовую и дополнительную пенсии, финансирует страховой фонд пособий по безработице.
  4. Политика на рынке труда имеет три основные цели: предоставление работы безработным и рабочей силы в распоряжение предпринимателей; преодоление проблем при наборе рабочей силы; помощь тем, кто испытывает затруднения при получении работы на обычном рынке труда.  
Сочетание общих экономических мер по поддержанию общего спроса несколько ниже уровня, гарантирующего работу всем и везде, и активной селективной политики на рынке труда и в области капиталовложений, направленной на поддержку слабых групп, отраслей и регионов, является сущностью шведской модели.
  5. Система социального страхования финансируется из государственных и местных налогов, взносов с предпринимателей, трудящихся и работающих не по найму, доходов по процентам и вычетов из капитала различных фондов. Главный источник (свыше 40%) — взносы с предпринимателей, исчисляемые с суммы фонда заработной платы. Все те, кто не работает по найму, сами оплачивают расходы на свое социальное страхование.
  6. В Швеции наиболее важными прямыми налогами являются государственный (центрального правительства) и местный (коммунальный) подоходный налоги и государственный налог на собственность. Прямыми налогами облагаются также наследование и дарение. Помимо налогов, имеется система разнообразных сборов, взимаемых с работодателей (расходы на социальное страхование), из которых выплачиваются пенсии, медицинские страховки и прочие социальные выплаты. Все доходы государственной казны от косвенного налогообложения имеют два основных источника: налог на добавленную стоимость и акцизные сборы, которыми облагается ряд товаров. Определение уровня государственных и местных налогов входит в компетенцию риксдага. Тем не менее местные органы могут устанавливать уровень подоходного налога непосредственно в коммунах и лэнах.

Частные лица платят подоходный налог и центральному правительству, и местным органам власти, в то время как юридические лица облагаются только общегосударственным подоходным налогом. Уровень общегосударственного подоходного налога для фирм составляет 28%. Уровень общегосударственного подоходного налога для частных лиц составляет 25% от любых доходов, полученных за год сверх установленного минимума. Для доходов ниже этого уровня государственный подоходный налог составляет всего 100 крон. В среднем уровень местного подоходного налога составляет около 31% от налогооблагаемого дохода.

### **ТЕРМИНЫ**

Государство всеобщего благосостояния

Шведская модель

Социальное страхование

Трансферты

Домашние хозяйства

### **ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ**

1. Каковы основные цели общественного сектора в Скандинавских странах?
2. Каковы особенности финансирования общественного сектора в Скандинавских странах?
3. Почему размер общественной собственности в Швеции ниже, чем в других странах?
4. Каковы основные черты социальной политики в Швеции?
5. Каковы особенности системы страхования здоровья в Швеции?
6. Охарактеризуйте пенсионные системы в Швеции.
7. Какие системы выплат пособий по безработице существуют в Швеции?
8. Охарактеризуйте основные особенности политики государства на рынке труда в Швеции.
9. Каковы основные черты финансовой политики Швеции?
10. Каковы основные виды налогов в Швеции?

1. *Абалкин Л.И.* Будущее России и выбор долгосрочной стратегии. Введение и заключение к книге «Стратегический ответ России на вызовы нового века» М.: Экзамен, 2004.
2. *Абалкин Л.И.* Использовать интеллектуальный и экономический потенциал для будущего России // *Экономист.* 1995. № 8.
3. *Абалкин Л.И.* Культурология Дмитрия Лихачева. М.: Институт экономики РАН, 2008.
4. *Абалкин Л.И.* Размышления о долгосрочной стратегии, науке и демократии // *Вопросы экономики.* 2006. № 12.
5. *Абалкин Л.И.* Россия: поиск самоопределения. 2-е изд. М.: Наука, 2005.
6. *Автономов В.С.* Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998.
7. *Автономов В.С.* Человек в зеркале экономической теории. М.: Наука, 1993.
8. *Анчишкин А.И.* Наука, техника, экономика. М.: Экономика, 1987.
9. *Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.* Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник: Пер. с англ. / Под ред. *Л.Л. Любимова.* М.: Аспект Пресс, 1995.
10. *Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора. М.: ИНФРА-М, 2008.
11. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М.: Дело, 1997.
12. *Бьюкенен Дж.М.* Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. Соч.: Пер. с англ. Серия: Нобелевские лауреаты по экономике. М.: Таурус Альфа, 1997.
13. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: Дашков и Ко, 2001.
14. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Норма, 2001.
15. *Витте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Вели-



- кому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. М.: Фонд экономической книги, 1997.
16. *Волгин Н.А., Кокин Ю.П.* Доходы населения и оплата труда в современной России. Анализ ситуации, обоснование действий органов государственной власти и управления. М.: РАГС, 2008.
  17. *Гельвановский М.И., Биляк С.А.* Проблемы цен и ценовой политики в современной России. В кн.: Повышение конкурентоспособности российской экономики и проблемы ценовой политики государства и корпораций / Под ред. В.К. Сенчагова, М.И. Гельвановского. М.: ИЭ РАН, 2005.
  18. *Глазьев С.Ю.* Экономическая теория технического развития. М.: Новое издательство, 2003.
  19. *Глинкина С.П.* Приватизация: концепции, реализация, эффективность. М.: Наука, 2006.
  20. *Гонтмахер Е.Ш.* Социальная политика в России: уроки 90-х. М.: Гелиос АРБ, 2000.
  21. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. *И.Д. Мацкуляка*. М.: РАГС, 2006.
  22. Гражданский кодекс Российской Федерации. С изменениями и дополнениями на 1 ноября 2006 г. М.: Эксмо, 2007.
  23. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. М.: ГУ–ВШЭ, 2004.
  24. *Гринберг Р.С.* Среди рисков и шансов. М.: ИЭ РАН, 2008.
  25. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М.: ИЭ РАН, 2008.
  26. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Экономическая социодинамика. Препринт. М.: Ин-т социальной экономики ИСЭ Пресс, 2000.
  27. *Гулькин П.* Венчурные инвестиции в России. СПб., 2003.
  28. *Гэлбрейт Д.К.* Новое индустриальное общество. М.: АСТ, 2004.
  29. *Демидова Л.* Пути повышения эффективности государственного сектора. М.: Изд-во Российского гуманитарного научно-го фонда, 1990.
  30. *Егоров Е.В.* Экономика общественного сектора России: Курс лекций. М.: ТЭИС, 1998.

31. *Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М.: Изд-во МГУ, 1995.
32. *Зверева Н.В.* Проблема разработки региональных демографических программ. В кн.: Демографическая и семейная политика / Под ред. В.В. Елизарова, Н.Г. Джанаевой. М.: МАКС Пресс, 2008.
33. Инновационный менеджмент в России. Вопросы стратегического управления и научно-технической безопасности / Рук. авт. колл. *В.Л. Макаров, А.Е. Варшавский*. М.: Наука, 2004.
34. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. *А.А. Аузана*. М.: ИНФРА-М, 2005.
35. *Кара-Мурза С.Г.* Манипуляция сознанием. М.: Эксмо, 2008.
36. К программе социально-экономического развития. 2008–2016 гг. Науч. доклад / Рук. авт. коллектива чл.-корр. РАН *Р.С. Гринберг*. М.: ИЭ РАН, 2008.
37. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978.
38. *Кондратьев Н.Д.* Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989.
39. Курс переходной экономики: Учебник / Под ред. акад. *Л.И. Абалкина*. М.: Финстатинформ, 1997.
40. *Леонтьев В.* Межотраслевая экономика. М.: Экономика, 1997.
41. *Лыкова Л.Н.* Налоговая система России: общее и особенное. М.: Наука, 2006.
42. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 23; Т. 25. Ч. I и II.
43. *Марцинкевич В.И., Соболева И.В.* Экономика человека. М.: Аспект Пресс, 1996.
44. *Маршалл А.* Принципы экономической науки. В 3-х т. М.: Прогресс, 1980–1981.
45. *Мильнер Б.З.* Управление знанием. М.: ИНФРА-М, 2003.
46. Мониторинг доходов и уровня жизни населения / Под ред. *В.А. Бобкова*. М.: ВУАЖ, 2003. № 3.
47. *Мысляева И.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2007.

48. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая (от 31 июля 1998 г.) и вторая (от 5 августа 2000 г.) (с послед. изм. и доп.).
49. Национальная экономика. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. и рук. авт. коллектива д.э.н., проф. *П.В. Савченко*. М.: Экономисть, 2007.
50. *Некипелов А.* Становление и функционирование экономических институтов: от «робинзонады» до рыночной экономики, основанной на индивидуальном производстве. М.: Экономисть, 2006.
51. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд эконом. книги «Начала», 1997.
52. Общественное здоровье и экономика / Отв. ред. *Б.Б. Прохоров*. М.: МАКС-Пресс, 2007.
53. *Ольсевич Ю.Я.* Психологические основы экономического поведения. М.: ИНФРА-М, 2009.
54. *Ольсевич Ю.А.* Экономическая теория и природа человека: становится ли тайное явным? // Вопросы экономики. 2007. № 12.
55. Основы национального счетоводства / Под ред. *Ю.Н. Иванова*. М.: ИНФРА-М, 2005.
56. *Петраков Н.Я.* Русская рулетка. Экономический эксперимент ценой в 150 млн жизней. М.: Экономика, 1998.
57. *Пигу А.С.* Экономическая теория благосостояния. М., 1985.
58. *Плышевский Б.П.* Где создается и как расходуется национальный продукт России. М.: Статистика России, 2006.
59. Политика доходов и заработной платы: Учебник / Под ред. д.э.н. *П.В. Савченко* и д.э.н. *Ю.П. Кокина*. М.: Экономисть, 2004.
60. *Полтерович В.М.* Институциональная динамика и теория реформ. М.: Наука, 2000.
61. Прикладное финансирование национальной экономики: Учеб. пособие / Под ред. акад. РАН, д.э.н., профессора *В.В. Ивена*. М.: Экономисть, 2007.
62. *Примаков Е.* Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. М.: ИПК «Российская газета», 2009.

63. *Пчелинцев О.С.* Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004.
64. *Римашевская Н.М.* Человек и реформа: секреты выживания. М., 2003.
65. *Рогов С.М.* Государство и общественное благо: мировые тенденции и российский путь. М.: Ин-т США и Канады РАН, 2005.
66. Российское экономическое чудо. Сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года. М.: Деловая литература, 2007.
67. *Рубинштейн А.Я.* К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М.: ИЭ РАН, 2007.
68. *Рубинштейн А.Я.* Структура и эволюция социального интереса. М., 2003.
69. *Савченко П.В., Федорова М.Н.* Человек в экономике // Общество и экономика. 2008. № 7.
70. *Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д.* Экономика. М., 1978.
71. Смешанное общество: российский вариант / Под ред. *П.В. Никифорова*. М.: Наука, 1999.
72. *Смит А.* Исследования о природе и причинах богатства народов. М., 1962.
73. *Соболева И.В.* Проблемы воспроизводства человеческого потенциала в трансформационной экономике. М.: ИЭ РАН, 2006.
74. *Сорокин Д.Е.* Россия перед вызовом: политическая экономия ответа. М.: Наука, 2003.
75. Социально-экономические модели в современном мире и путь России. В 2 кн. / Под ред. *К.И. Микульского*. М.: Экономика, Кн. 1 — 2004. Кн. 2 — 2005.
76. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ, 1997.
77. Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под общ. ред. акад. *Л.И. Абалкина*. М.: Экзамен, 2004.
78. *Суворов А.В.* Доходы и потребление населения: макроэкономический анализ и прогнозирование. М.: МАКС-Пресс, 2001.

79. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики. М.: Наука, 2006.
80. Федеральный бюджет и регионы. Структура финансовых потоков. М.: МАКС-Пресс, 2001.
81. Федеральный закон № 7-ФЗ от 12 января 2006 г. «О некоммерческих организациях».
82. Федеральный закон от № 275-ФЗ от 22 декабря 2006 г. «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».
83. Федорова М.Н. Трансформация институтов некоммерческих организаций в Российской Федерации. М.: ИЭ РАН, 2004.
84. Финансы: Учебник / Под ред. А.И. Архипова и И.А. Погосова. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.
85. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Дело, 2004.
86. Хайек Ф.А. Индивидуализм и экономический порядок. М.: Изограф; Начала-Фонд, 2000.
87. Хейне П. Экономический образ мышления. М.: Catallaxy, 1997.
88. Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. М., 2001.
89. Экономика. Учебник. В 2-х кн. / Под ред. акад. РАН, д.э.н. Д.С. Львова, засл. деят. науки, д.э.н. В.И. Видяпина. М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г.П. Плеханова», 2008.
90. Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние. Научные записки и очерки / Науч. ред. акад. О.Т. Богомолов. М.: Ин-т экономических стратегий, 2008.
91. Эрроу К.Дж. Общее экономическое равновесие. М.: Норма, 2008.
92. Этциони А. Социоэкономика: дальнейшие шаги // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 1.
93. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М., 1996.
94. Яременко Ю.В. Прогнозы развития народного хозяйства и варианты экономической политики. Избранные труды в 3 т. М.: Наука, 1997.

95. *Ясин Е.Г.* Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: Учеб. пособие. М., 2003.
96. *Barr N.* The Economics of the Welfare State. 2<sup>nd</sup> ed. Stanford University Press, 1993.
97. *Becker G.* Human Capital: A Theoretical and Empirical Analyses with Special Reference to Education. 2<sup>nd</sup>. N.Y.: Columbia Univ. Press, 1975.
98. *Brown C., Jackson P.* Public Sector Economics. 4<sup>th</sup> ed. Blackwell, 1992.
99. *Browning E., Browning J.* Public Finance and the Price System. 4<sup>th</sup> ed. MacMillan, 1994.
100. *Musgrave R., Musgrave P.* Public Finance in Theory and Practice. 5<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill, 1989.
101. *Myles G.* Public Economics. Cambridge University Press, 1995.
102. *Starret D.* Foundations of Public Economics. Cambridge University Press, 1991.
103. The Nonprofit Sector in the Mixed Economy / Ed by Ben-Ner A., Gyi B. The Univ. of Michigan Press, 1993.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	5
-------------------	---

## Раздел I

### ОСНОВЫ КУРСА «ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА»

#### ГЛАВА 1

#### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА .....10**

1.1. Понятие, границы и масштабы экономики общественного сектора.....	10
1.1.1. Понятие экономики общественного сектора .....	10
1.1.2. Экономика общественного сектора и экономика сектора общественного управления. Их границы .....	14
1.1.3. Факторы, предопределяющие необходимость общественного сектора экономики .....	27
1.1.4. Масштабы экономической деятельности общественного сектора.....	39
1.2. Основные виды деятельности и общественные блага, предоставляемые общественным сектором экономики .....	43
1.2.1. Оказание общественных услуг общего назначения. Оборона. Общественный порядок и безопасность .....	45
1.2.2. Деятельность сектора общественного управления по развитию экономики и обеспечению воспроизводства.....	47
1.2.3. Виды деятельности сектора общественного управления в социальной сфере .....	53
1.2.4. Экономическая деятельность предприятий, принадлежащих государству или контролируемых им .....	56
1.3. Общее понятие о финансах общественного сектора.....	59
1.3.1. Финансы сектора государственного управления .....	59
1.3.2. Финансы предприятий, находящихся в собственности государства или контролируемых им.....	61

## **ГЛАВА 2**

### **ЧЕЛОВЕК — ОСНОВА ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА.....66**

- 2.1. Человек как субъект экономики и общества.....66
- 2.2. Соотношение интересов человека, общества и государства..... 71
- 2.3. Социальные расходы: цели, источники, пути финансирования .....76
- 2.4. Индикаторы развития человека в экономике общественного сектора.....79

## **ГЛАВА 3**

### **ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....85**

## **ГЛАВА 4**

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ..... 105**

- 4.1. Необходимость и основные характеристики политического механизма в общественном секторе ..... 105
- 4.2. Голосование как способ осуществления коллективного выбора..... 107
- 4.3. Артикуляция и агрегация интересов в политическом механизме общественного выбора ..... 110
- 4.4. Политический механизм принятия государственных решений ..... 115
- 4.5. Провалы государства как регулятора общественного сектора ..... 119
- 4.6. Административная реформа и реформа местного самоуправления ..... 125

## **Раздел II**

### **ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

## **ГЛАВА 5**

### **ПРОВАЛЫ РЫНКА И ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА ..... 133**

- 5.1. Важнейшие виды провалов рынка..... 133
- 5.2. Общественные блага, их свойства и типология ..... 140

## **ГЛАВА 6**

### **РАВНОВЕСИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ ..... 148**

- 6.1. Теоретические основы экономического равновесия ..... 148
- 6.2. Разновидности равновесия в общественном секторе ..... 154



## **ГЛАВА 7**

### **МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

#### **ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА..... 167**

7.1. Ресурсы общественного сектора .....	167
7.1.1. Экономические активы общественного сектора .....	167
7.1.2. Кадровые ресурсы общественного сектора .....	173
7.2. Системные связи общественного сектора .....	175
7.2.1. Формирование валового располагаемого дохода общественного сектора и его экономические взаимосвязи.....	175
7.2.2. Использование ВРД и воспроизводственный процесс общественного сектора .....	182

## **ГЛАВА 8**

### **ПОТРЕБНОСТИ И ИНТЕРЕСЫ ЧЕЛОВЕКА**

#### **КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ**

#### **ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА..... 192**

## **ГЛАВА 9**

#### **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР НАУКИ В РОССИИ..... 209**

9.1. Государственный сектор исследований и разработок в России .....	209
9.1.1. Определение государственного сектора науки.....	209
9.1.2. Численность организаций государственного сектора науки .....	210
9.1.3. Численность персонала, занятого исследованиями и разработками .....	211
9.1.4. Затраты на исследования и разработки .....	212
9.1.5. Основные средства .....	214
9.2. Основные факторы, влияющие на развитие государственного сектора науки в России.....	215
9.2.1. Негативное влияние внешней среды.....	215
9.2.2. Инвестиционные возможности .....	216
9.2.3. Проблемы развития кадрового потенциала науки и обеспечения преемственности знаний .....	217
9.2.4. Проблемы развития оборонных исследований и разработок.....	218
9.3. Роль академического сектора науки.....	218
9.4. Государственные научные центры.....	221
9.5. Государственный сектор науки России в сопоставлении с наиболее развитыми странами .....	223
9.6. Задачи реформирования государственного сектора науки.....	226

## **ГЛАВА 10**

### **ЗАНЯТОСТЬ, МОТИВАЦИЯ И ДОХОДЫ**

#### **В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ.....231**

- 10.1. Роль государства в регулировании процессов на рынке труда.  
Инфраструктура государственного регулирования рынка труда  
и его функции .....231
- 10.2. Негосударственные структуры содействия занятости населения ..... 236
- 10.3. Управление мотивацией работников организаций к труду ..... 237
- 10.4. Приоритетные направления и принципы регулирования  
заработной платы на уровне отрасли и региона ..... 239
- 10.5. Доходы от капитала как собственности и капитала как функции ..... 248
- 10.6. Воздействие методов реализации политики в области доходов в  
общественном секторе на решение аналогичных вопросов  
в частном секторе экономики ..... 250

## **ГЛАВА 11**

### **ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ**

#### **СЕКТОРЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЦЕН .....255**

- 11.1. Цена в национальной хозяйственной системе ..... 255
- 11.2. Становление рыночного ценообразования в России:  
особенности и проблемы ..... 258
- 11.3. Три категории цен в двухсекторной экономике ..... 259
- 11.4. Особенности ценообразования в общественном секторе ..... 263
- 11.5. Государственная политика цен как средство повышения эффективности  
общественного производства ..... 267

## **Раздел III**

### **СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

## **ГЛАВА 12**

### **СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННОГО**

#### **СЕКТОРА.....275**

- 12.1. Особенности и воспроизводственная роль социальных потребностей ..... 275
- 12.2. Механизмы реализации социальных потребностей в основных отраслях  
общественного сектора ..... 281

## **ГЛАВА 13**

### **РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

### **В ВОСПРОИЗВОДСТВЕ НАСЕЛЕНИЯ ..... 300**

13.1. Изучение семьи в экономической науке .....	300
13.2. Социально-экономические функции семьи .....	301
13.3. Социально-демографические потребности семьи и общественная потребность в воспроизводстве населения .....	302
13.3.1. Уровень семейных доходов .....	303
13.3.2. Жилищные условия .....	303
13.3.3. Развитие систем здравоохранения и образования .....	304
13.3.4. Развитие отраслей культуры, деятельность средств массовой информации .....	304
13.4. Сущность, цели и меры социально-демографической политики .....	305
13.5. Структура ресурсов демографической политики .....	307
13.5.1. Денежные ресурсы .....	307
13.5.2. Материальные ресурсы .....	308
13.5.3. Жилищные ресурсы .....	309
13.5.4. Административно-правовые ресурсы .....	309
13.5.5. Организационные, информационные, научные и пропагандистские ресурсы .....	309
13.6. Поддержка семей с детьми .....	311
13.7. Проблемы эффективности демографической политики .....	312

## **ГЛАВА 14**

### **ОБЩЕСТВЕННОЕ ЗДОРОВЬЕ — ГЛАВНЫЙ**

### **ПОКАЗАТЕЛЬ БЛАГОПОЛУЧИЯ НАРОДА ..... 315**

14.1. Общественное здоровье и экономика .....	315
14.2. Качество общественного здоровья современной России .....	320

## **ГЛАВА 15**

### **СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ ..... 327**

15.1. Направления и формы системы социальной защиты .....	328
15.2. Социальные трансферты .....	330
15.3. Социальное страхование и пенсионное обеспечение .....	335
15.4. Система медицинского страхования .....	348
15.5. Финансирование социального страхования .....	351

## **ГЛАВА 16**

### **СИСТЕМА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ ..... 358**

16.1. Источники средств для социально-экономической поддержки семей с детьми .....	360
16.2. Основные виды пособий семьям с детьми в период рыночных реформ .....	364
16.3. Пособие по беременности и родам.....	370
16.4. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности .....	372
16.5. Единовременное пособие при рождении ребенка .....	373
16.6. Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года.....	374
16.7. Ежемесячное пособие на ребенка.....	375
16.8. Налоговые льготы .....	376
16.8.1. Стандартные налоговые вычеты на детей.....	377
16.8.2. Социальные налоговые вычеты на детей.....	379

## **Раздел IV**

### **ФИНАНСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

## **ГЛАВА 17**

### **ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ О ФИНАНСАХ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УПРАВЛЕНИЯ ..... 383**

17.1. Понятие и границы финансов сектора общественного (государственного) управления .....	383
17.2. Роль общественных (государственных) финансов в социально-экономическом развитии .....	400
17.3. Планирование общественных финансов .....	406

## **ГЛАВА 18**

### **ФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ..... 412**

18.1. Экономическая природа и функции налогов, принципы налогообложения .....	412
18.2. Виды налогов, налоговые системы и критерии их оценки .....	417
18.3. Налоговое бремя, его оценка и распределение.....	424

## **ГЛАВА 19**

### **ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА.....432**

- 19.1. Налогообложение потребителей и производителей.....432
- 19.2. Влияние налогообложения на формирование рынка труда.....434
- 19.3. Возможности построения оптимальной налоговой системы.....437

## **ГЛАВА 20**

### **ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННЫЕ) РАСХОДЫ И ИХ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ СЕКТОРА ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....444**

- 20.1. Понятие общественных расходов.....444
- 20.2. Расходы общего назначения.....449
- 20.3. Расходы на экономику.....454
- 20.4. Расходы на социально-культурные мероприятия  
и жилищно-коммунальное хозяйство .....462
- 20.5. Расходы по экономическому содержанию .....471
- 20.6. Роль расходов государства в социально-экономическом развитии  
и повышение их эффективности .....473

## **ГЛАВА 21**

### **ДЕФИЦИТ (ПРОФИЦИТ) БЮДЖЕТА, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЭКОНОМИКУ .....486**

- 21.1. Дефицит (профицит) бюджета.....486
- 21.2. Влияние дефицита (профицита) бюджета на экономику .....490
- 21.3. Государственный долг .....505

## **ГЛАВА 22**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ В ИСТОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МЫСЛИ .....518**

## **Раздел V**

### **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

## **ГЛАВА 23**

### **БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ .....533**

- 23.1. Понятие и принципы бюджетного федерализма. Организация бюджетной  
системы Российской Федерации .....533

23.2. Критерии разграничения налоговых и расходных полномочий в системе бюджетного федерализма.....	536
23.3. Особенности межуровневого распределения бюджетных доходов и формирования муниципальных бюджетов .....	547
23.4. Основы межуровневого разграничения расходных полномочий.....	555
23.5. Система межбюджетных трансфертов и организации внутрирегиональных межбюджетных отношений .....	560

## **ГЛАВА 24**

### **ОЦЕНКА УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РЕГИОНАХ РОССИИ.....**

24.1. Методологические основы типологизации регионов.....	571
24.2. Оценка уровня развития жилищно-коммунального хозяйства в регионах – субъектах РФ .....	575
24.3. Показатели оценки уровня развития образования в регионах – субъектах РФ .....	585

## **Раздел VI НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

## **ГЛАВА 25**

### **МЕСТО И РОЛЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЭКОНОМИКЕ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА РОССИИ .....**

25.1. Некоммерческие организации как структуры общественного сектора .....	592
25.2. Особенности производства товаров и услуг некоммерческими организациями.....	598
25.3. Концентрация ресурсов для решения экономических и социальных задач .....	604
25.4. Организация социальных сил .....	607
25.5. Финансирование деятельности некоммерческих организаций.....	613

## **ГЛАВА 26**

### **МЕЖДУНАРОДНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ .....**

26.1. Цели и задачи международных некоммерческих организаций .....	621
26.1.1. Понятия, определения, типы международных некоммерческих организаций .....	621
26.1.2. Цели и задачи международных некоммерческих организаций.....	624

26.2. Структура и функции глобальных международных некоммерческих организаций .....	625
26.2.1. Структура и функции Организации Объединенных Наций .....	625
26.2.2. Международные организации, не входящие в систему ООН .....	629
26.3. Оценка эффекта деятельности международных некоммерческих организаций на территории Российской Федерации .....	634
26.3.1. Международные некоммерческие организации, представленные на территории Российской Федерации, их цели и задачи .....	634
26.3.2. Международные неправительственные организации .....	635
26.3.3. Политика Российской Федерации в сфере содействия международному развитию .....	636

## **ГЛАВА 27**

### **ЦЕЛЕВОЙ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КАПИТАЛ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....**

**645**

27.1. Особенности формирования и использования целевого капитала .....	645
27.2. Роль эндаумента в развитии страны .....	648
27.3. Эндаумент как общественный институт .....	651
27.4. Трудности встраивания эндаумента в деловую и властную систему страны .....	655
27.5. Эндаумент как элемент структуры отношений академического сектора .....	657
27.6. Российские реалии развития эндаумента .....	659

## **Раздел VII**

### **СТРАНОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

## **ГЛАВА 28**

### **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ .....**

**667**

28.1. Общая характеристика общественного сектора и его структуры .....	667
28.2. Факторы, определяющие развитие общественного сектора .....	670

## **ГЛАВА 29**

### **ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР США .....**

**686**

29.1. Сектор государственного управления .....	686
29.1.1. Бюджетные приоритеты федерального правительства .....	691
29.1.2. Доходы и расходы правительств штатов .....	694
29.1.3. Доходы и расходы местных органов власти .....	694
29.1.4. Перераспределение бюджетных полномочий .....	695
29.2. Общественные предприятия .....	696

## **ГЛАВА 30**

### **НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР США: РЕСУРСЫ, СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ НЕПРИБЫЛЬНОГО ТРУДА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ..... 705**

30.1. Отличительные особенности, роль и место некоммерческих организаций в экономике США.....	705
30.2. Некоммерческая деятельность компаний США.....	708
30.3. Классификация НКО и различия в мотивации действий.....	710
30.4. Трудовые, имущественные и финансовые ресурсы некоммерческих организаций .....	713
30.5. Характер взаимоотношений государства с некоммерческим сектором.....	715
30.6. Налоговое регулирование деятельности некоммерческих организаций.....	717
30.7. Области оказания некоммерческих услуг.....	719
30.8. Воспроизводственные показатели .....	721
30.9. Управление в НКО: сочетание иерархичности и самоуправления.....	723
30.10. НКО на уровне местного самоуправления.....	724
30.11. Методы оценки эффективности неприбыльной деятельности .....	726

## **ГЛАВА 31**

### **ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ..... 730**

31.1. Особенности социальной политики.....	731
31.2. Политика государства на рынке труда.....	738
31.3. Финансирование социальной политики.....	740
31.4. Особенности финансовой политики .....	741

**ЛИТЕРАТУРА ..... 747**





# СЕТЬ КНИЖНЫХ МАГАЗИНОВ

библио  
сфера

## « Б И Б Л И О С Ф Е Р А »

- Азнакаево**, ул. Ленина, д. 32 (9718) 85-45-12
- Альметьевск**, ул. Ленина, д. 5 (8553) 25-04-04
- Астрахань**, ул. Савушкина, д. 26 (8512) 54-16-80  
ул. Володарского, д. 12 (8512) 22-47-21
- Белебей (франчайзи)**, ул. Амирова, д. 8/1 (3478) 63-05-26  
63-29-83
- Березники**, ул. К. Маркса, д. 59 (3424) 26-66-56  
ул. Пятилетки, д. 105 (3424) 22-54-96
- Борисоглебск**, г. Борисоглебск, ул. Свободы, д. 201 (4735) 46-10-74
- Бугульма**, ул. Советская, д. 58 (8551) 43-86-78  
ул. Ямашева, д. 9б (8432) 246-27-43
- Владимир**, ул. Гагарина, д. 5 (4922) 32-25-48
- Великий Новгород**, наб. Александра Невского, д. 26 (8162) 66-08-60
- Вологда (франчайзи)**, пр-т Советский, д. 12 (8172) 75-74-24
- Воронеж**, пр-т Революции, д. 32 (4732) 72-73-44;  
ул. 20 лет Октября, д. 90, ТЦ «Солнечный рай» (4732) 39-51-06  
ул. Южномаравская, д. 40 (4732) 70-67-19
- Волжск**, ул. Ленина, д. 55 8-906-138-01-38
- п. Вурнары**, ул. К. Маркса, д. 49 8 (9279) 9-04-06
- Димитровград**, ул. Куйбышева, д. 211 (84235) 2-71-68  
ул. Курчатова, д. 1 (84235) 3-27-80  
ул. Автостроителей, д. 76 (84235) 7-72-26
- Елабуга**, пр-т Мира, д. 34 (85557) 3-75-02  
ул. Казанская, д. 37 (85557) 4-27-36
- Зеленодольск**, ул. Комарова, д. 19 8 (9274) 112-813
- Казань**, ул. Декабристов, д. 129 (843) 518-67-18  
ул. Ямашева, д. 51б (843) 517-97-08  
ул. Советская, д. 22 8-905-319-97-03  
ул. Бутлерова, д. 4 (9172) 22-49-89  
ул. 25 Октября, д. 20/8 (843) 554-53-47  
ул. Павлюхина, д. 39 (843) 277-56-01  
ул. Мавлютова, д. 45 8-917-282-79-22  
ул. Кулагина, д. 6 (843) 278-62-82  
ул. Пушкина, д. 58 (843) 238-11-31  
ул. Пушкина, д. 3 (843) 292-46-47  
ул. Фрезерная, д. 6 (843) 278-62-82  
ул. Баумана, д. 19 (843) 292-45-10
- Канаш**, ул. Пушкина, д. 42 (83533) 22-362
- Кашира**, ул. Вахрушева, д. 11 (269) 2-03-31
- Королев**, ул. Горького, д. 3а (495) 988-61-95
- Курск**, ул. Карла Маркса, д. 12 (4712) 58-40-04
- Кугеси**, ул. Шоссейная, д. 17 8 (9278) 43-45-85
- Москва**, ул. Марксистская, д. 9 (495) 670-52-18
- Москва (франчайзи)**, Рязанский пр-т, д. 99; ГУУ (495) 371-94-18  
ул. Полярная д. 3 корп 1 (495) 437-72-02
- Мурманск (франчайзи)**, г. Мурманск, б-р Театральный, д. 8 (8152) 47-39-96  
ул. Героев Североморцев, д. 71 (8152) 22-65-65



# СЕТЬ КНИЖНЫХ МАГАЗИНОВ

библио  
сфера

## « Б И Б Л И О С Ф Е Р А »

- **Наб. Челны**, ул. Гидростроителей, д. 3 (8552) 70-01-13  
пр. Набережночелнинский, д. 7 (8552) 46-11-02  
ул. Вахитова, д. 30/10А  
пр. Набережночелнинский, д. 32/01  
б-р Энтузиастов, д. 14 (1/10) (8552) 38-13-28
- **Нижнекамск**, б-р Школьный, д. 3 (8555) 41-68-18  
ул. Химиков, д. 36 (8555) 35-50-16  
ул. Химиков, д. 53 (8555) 34-57-10  
ул. Бызова, д. 1 (8555) 35-50-16
- **Новочеркасск (франчайзи)**, ул. Московская, д. 56 (8635) 22-50-21
- **Новочебоксарск**, ул. Винокурова, д. 48 (8352) 71-58-81
- **Октябрьский**, ул. Ленина, д. 3 (83476) 75-03-00
- **Омск (франчайзи)**, ул. Интернациональная, д. 43 (3812) 25-34-51  
проспект Маркса, д. 10 (3812) 37-04-22  
ул. Марченко, д. 3 (3812) 45-25-91
- **Пенза**, ул. Московская, д. 101 (8412) 55-18-51; 56-38-70
- **Пермь**, ул. Максима Горького, д. 51 (342) 210-19-90  
пр-т Комсомольский, д. 54 (342) 244-17-49  
ул. Ленина, д. 49 (342) 210-13-10  
ул. Борчанинова, д. 15 (342) 244-62-65
- **Ростов-на-Дону**, ул. Б.Садовая, д. 41 (8632) 40-80-40
- **Старый Оскол**, мкр. Олимпийский, д. 63 (0725) 32-43-70; 32-43-31  
ул. Свердлова, д. 4 (0725) 25-73-82  
мкр. Степной, д. 1 (0725) 48-75-40
- **Саратов**, ул. Вольская, д. 81 (8452) 26-03-67
- **Ступино**, ул. Андропова, д. 35 (264) 44-113
- **Стерлитамак**, пр-т Октября, д. 59 (3473) 23-73-56
- **Салават**, ул. Ленина, д. 25/9 (34763) 6-44-42
- **Тара**, ул. Ленина, д. 68 (3817) 12-04-43
- **Туймазы**, ул. Комарова, д. 14 8 (96104) 02-702
- **Тула**, пр-т Ленина, д. 88 (4872) 35-89-33  
пр-т Красноармейский, д. 9 (4872) 21-17-66
- **Ульяновск**, ул. Карла Маркса, д. 7 (8422) 41-02-68  
ул. Минаева, д. 13/6 (8422) 67-72-88  
ул. Пионерская, д. 12 (8422) 53-31-33  
ул. Кирова, д. 28 (8422) 30-04-84  
ул. Федерации, д. 24 (8422) 44-56-91
- **Уруссу**, ул. Пионерская, д. 7 (85593) 2-73-53
- **Уфа**, ул. 50 лет СССР, д. 12 (3472) 23-28-94  
ул. Ленина, д. 84 (3472) 22-63-04
- **Чебоксары**, пр-т Ленина, д. 38 (8352) 21-03-46  
ул. К. Маркса, д. 36 (8352) 62-75-74
- **Череповец**, ул. Металлургов, д. 1 (8202) 57-80-13
- **Чистополь**, ул. Ленина, д. 40 8-917-393-55-18
- **Щекино**, ул. Ленина, д. 21 (84751) 5-25-48
- **Шумерля**, ул. Ленина, д. 6 (83536) 54-752
- **пгт. Юдино**, ул. Ильича, д. 36 8 (9600) 39-07-78



Издательский Дом «ИНФРА-М» предлагает оптом по издательским ценам за безналичный расчет, осуществляя **все виды доставки**, литературу, тематика и текущий ассортимент которой представлены в прайс-листе. На сайте [www.infra-m.ru](http://www.infra-m.ru) обновление прайс-листа — ежедневно. В разделе «Иллюстрированный каталог» можно найти обложки, аннотации и оглавления книг.

Цены **не включают** расходы по пересылке. **Наложенным платежом** книги не высылаются.

### СИСТЕМА СКИДОК

Сумма закупки, тыс. руб.	Скидка на сумму закупки, %		
	на условиях предоплаты	на условиях отсрочки платежа	
		Не более 2 недель или на 1 месяц с 50%-й предоплатой	На 1 месяц и понедельной оплатой
Свыше 5	5	3	0
Свыше 10	10	8	5
Свыше 20	20	12	10
Свыше 30	22	14	11
Свыше 40	23	15	12
Свыше 50	24	18	14
Свыше 100	25	—	—
Свыше 200	26	—	—
Свыше 300	28	—	—
Свыше 500	30	—	—

- Передача продукции на консигнацию (реализация без права возврата) осуществляется на следующих условиях (по выбору клиента):
  - а) с отсрочкой платежа не более 2 недель;
  - б) с отсрочкой платежа 1 месяц и 50%-й предоплатой;
  - в) с рассрочкой платежа на 1 месяц и понедельной оплатой.
- При доставке продукции по России стоимость доставки оплачивается предварительно в размере, установленном условиями договора и тарифами на доставку.
- Доставка продукции свыше 20 пачек в пределах Москвы — бесплатно.

Возможно **резервирование** товара по счету на срок до **15 дней**.  
Учебным заведениям предоставляются **дополнительные льготы**.

**ПОСТОЯННОМУ КЛИЕНТУ — ПОСТОЯННАЯ СКИДКА!**



# КНИГИ



# ИНФРА-М

# ПОЧТОЙ

ООО «Издательский Дом ИНФРА-М» осуществляет рассылку книг по почте на территории Российской Федерации.

Информацию о наличии книг можно получить, воспользовавшись прайс-листом Издательского Дома «ИНФРА-М», который можно бесплатно заказать и получить по почте. Также информацию о книгах можно посмотреть на сайте <http://www.infra-m.ru> в разделах «Прайс-лист» и «Иллюстрированный каталог».

**Для оформления заказа необходимо прислать заявку, где следует указать:**

- для организаций:

название, полный почтовый адрес, банковские реквизиты (ИНН/КПП), номера телефона, факса, контактное лицо (получателя), наименование книг, их количество;

- для частных лиц:

Ф.И.О., полный почтовый адрес, номер телефона для связи, наименование книг, их количество.

При заполнении заявки необходимо указывать код книги что значительно ускорит оформление Вашего заказа.

Заказ оформляется по оптовым ценам, указанным в прайс-листе. На основании заявки Вам будет выставлен счет на имеющуюся в наличии литературу с учетом почтовых расходов (при сумме заказа свыше 5000 рублей, предоставляются скидки).

**Произвести оплату вы можете:**

по безналичному расчету:

перечислите сумму на расчетный счет ООО «Издательский Дом ИНФРА-М»;

за наличный расчет:

- на почте: почтовым переводом отправьте сумму на расчетный счет

ООО «Издательский Дом ИНФРА-М»;

- в отделении Сбербанка: по квитанции-извещению на сумму счета, где получатель платежа - ООО «Издательский Дом ИНФРА-М».

В течение 5 рабочих дней с момента зачисления денежных средств на расчетный счет заказ будет подобран и отправлен по указанному в заявке адресу с сопроводительными документами (счет-фактура, накладная).

Заявку можно прислать по факсу или по адресу, указанным ниже.

**127282, г. Москва, ул. Полярная, д. 31в**

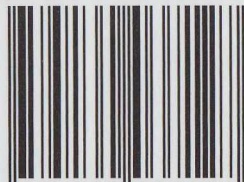
**Телефон: (495) 363-4260 (доб.: 246, 248)**

**Факс: (495) 363-4260 (доб. 232)**

**E-mail: [podpiska@infra-m.ru](mailto:podpiska@infra-m.ru)**

# ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

ISBN 978-5-16-003712-7



9 785160 037127