

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«СМОЛЕНСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

Трофименкова Е.В., Чулкова Г.В.

# **ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Учебное пособие

38.03.01 Экономика

Смоленск 2023

**УДК 351 : 338**  
**ББК 65.05я73**  
**Т-76**

**Рецензент:** Лазько О.В., к.э.н., доцент кафедры управления производством  
ФГБОУ ВО Смоленская ГСХА

**Трофименкова Елена Викторовна**  
**Чулкова Галина Васильевна**

**Т-76** Экономика государственного и муниципального сектора: учебное пособие /  
[сост. Е.В. Трофименкова, Г.В. Чулкова]. Смоленск: ФГБОУ ВО  
Смоленская ГСХА, 2023. 288 с.

В учебном пособии представлены государственный и муниципальный сектор в современных экономических системах, экономические функции и роль государства в современных условиях, доходы государственного и муниципального сектора и оптимальное налогообложение, эффективность бюджетных расходов и её критерии, государственная собственность в системе государственного и муниципального сектора экономики.

Учебное пособие предназначено для студентов очной, очно-заочной, заочной форм обучения направления подготовки 38.03.01 Экономика.

Печатается по решению научно-методического совета ФГБОУ ВО  
Смоленская ГСХА (протокол № 6 от 29 июня 2023 года)

УДК 351 : 338  
ББК 65.05я73

©Трофименкова Е.В., 2023  
©Чулкова Г.В., 2023  
©ФГБОУ ВО  
Смоленская ГСХА, 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА</b> .....	6
1.1. Эволюция роли государства в экономике .....	6
1.2. Модель стран рыночной экономики .....	13
1.3. Государственный сектор экономики .....	31
Контрольные вопросы и задания для самопроверки .....	35
<b>ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ</b> .....	37
2.1. Доходы бюджета .....	37
2.2. Расходы бюджета .....	71
2.3. Дефицит и профицит бюджетов .....	116
2.4. Государственный долг .....	143
Контрольные вопросы и задания для самопроверки .....	169
<b>ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ</b> .....	175
3.1. Теория внешних эффектов и государственное регулирование ...	175
3.2. Основные положения государственного регулирования экономики .....	192
3.3. Современная стратегия государственного регулирования .....	196
3.4. Регулирование экономического развития .....	201
3.5. Регулирование регионального развития .....	235
Контрольные вопросы и задания для самопроверки .....	241
<b>СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	247
<b>ГЛОССАРИЙ</b> .....	249
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	276

## ВВЕДЕНИЕ

Экономика государственного и муниципального сектора является наукой, нацеленной на изучение содержания и основных направлений экономической деятельности государства, а также на анализ последствий вмешательства государства в экономику.

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

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

Учебное пособие состоит из трёх глав, в которых рассматриваются как теоретические, так и методологические вопросы экономики государственного и муниципального сектора.

В первой главе «Государство и экономическая система» рассмотрены эволюция роли государства в экономике, модель стран рыночной экономики, государственный сектор экономики, представлены позиции ученых-экономистов о роли государства в современной экономике, отражены функциям государства и инструменты их реализации, дана сравнительная характеристика унитарных предприятий, казенных предприятий, бюджетных организаций, автономных организаций.

Во второй главе «Общественные доходы и расходы» представлены доходы бюджетов: виды доходов бюджетов, структура доходной части государственного бюджета, бюджетная политика государства, современные тенденции развития доходов бюджетов разного уровня; расходы бюджетов: виды расходов, эффективность бюджетных расходов, её критерии и основные методы расчета затрат, классификация затрат для проведения анализа «затраты-выгоды», планирование бюджетных расходов, принципы бюджетного финансирования, социальные программы государства и модели потребительского поведения при различных социальных программах, современные тенденции развития бюджетных расходов; отражен дефицит и профицит бюджетов, раскрыт государственный долг.

В третьей главе «Государственное регулирование экономики» раскрыта теория внешних эффектов и государственное регулирование, представлены основные положения государственного регулирования экономики, регулирование экономического развития и регулирование регионального развития, отражена современная стратегия государственного регулирования в Российской Федерации.

Учебное пособие предназначено для студентов очной, очно-заочной, заочной форм обучения направления подготовки 38.03.01 Экономика.

# ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

## 1.1. Эволюция роли государства в экономике

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

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

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

По аналогии с «провалами рынка» современная теория выделяет и категорию так называемых «провалов» государственной хозяйственной деятельности, когда последняя, будучи чрезмерной или в определенных условиях неуместной, порождает дополнительные издержки для экономики, тормозит экономический рост, снижает экономическую эффективность или

просто является менее выгодной по сравнению с действием рыночного механизма.

Обоснованием участия государства в функционировании рыночной экономики занимались в разное время разные школы и направления экономической мысли. Ныне они, как правило, включены в обширный самостоятельный раздел современной экономической мысли, получивший название теории государственного, или общественного, сектора экономики — Public economics. Долгое время данный термин переводился как «теория государственного сектора», в последнее время чаще стал использоваться термин «теория общественного сектора».

Дело не только в более адекватном переводе, но, прежде всего, в более точном описании все более смешанных форм осуществления государственных функций, выполняемых ранее преимущественно государственными организациями, а также в отражении роли местного самоуправления, которое в ряде случаев трактуется в качестве «обособленной» от государства власти.

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

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



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

В смешанной экономике у государства имеются два широких поля деятельности.

Во-первых, это создание необходимых рамок рыночной экономики, или правил игры, предполагающее использование правовых норм, законов, административных правил, а также механизмов правоприменения (enforcement), направленных на защиту прав собственности, обеспечение свободной конкуренции, предотвращение чрезмерной монополизации, открытости информации, контроль за отчетностью фирм и соблюдением определенных финансовых правил, особенно в банковском бизнесе – в общем всего того, что входит в понятие микроэкономического регулирования.

В рамках микроэкономического регулирования государство может использовать различные инструменты для корректировки деятельности предприятий частного сектора или для осуществления некоторого контроля за такой деятельностью.

Данные инструменты включают:

- регулирование цен на товары и услуги;
- выдачу коммерческих концессий и лицензий на право ведения определенных видов деятельности;
- установление стандартов качества продукции или производственных процессов;
- прямое распределение ресурсов;
- предоставление прямых или косвенных субсидий или ссуд в качестве способа воздействия на производство товаров и услуг в некоторых секторах

экономики, а также меры по снижению барьеров для входа частных предприятий на данный рынок;

- стимулирование конкуренции при помощи антимонопольного законодательства, а также законодательства, регламентирующего ценообразование и рекламу.

Второе поле охватывает широкую сферу макроэкономического вмешательства, направленного на компенсацию или выправление недостатков функционирования (провалов) самого рыночного механизма. На этом поле государство призвано осуществлять три основных функции:

1. Эффективное размещение (аллокация) ресурсов. Государство может ограничивать производство отдельных товаров, потребление которых сопряжено с негативными последствиями, или, напротив, стимулировать производство товаров, обладающих особыми достоинствами. С помощью государственных финансов осуществляется размещение ресурсов для производства большей части общественных благ.

2. Перераспределение доходов между индивидами. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная система. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

3. Стабилизация экономики и финансовой системы. Налоговая и бюджетная политика могут существенно влиять на состояние экономики, способствовать поддержанию равновесия вокруг заданных макроэкономических показателей, сглаживать циклические колебания и содействовать высокой степени занятости человеческих ресурсов, устойчивому экономическому росту и снижению инфляции.

Эти функции не могли бы осуществляться без обширного общественного сектора современной смешанной экономики, который включает в себя все ресурсы, которыми владеет и распоряжается государство. В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор представлен прежде всего такими отраслями, как образование,

здравоохранение, культура, транспорт и связь, энергетика, коммунальное хозяйство и некоторые другие. Предприятия и организации, принадлежащие государству, играют ведущую роль в предоставлении почтовых услуг, в сфере железнодорожного транспорта и авиаперевозок (исключениями являются США и Япония), а в ряде стран, например в Великобритании, Италии, Франции, Германии, Нидерландах, — и в электроэнергетике. В ряде западноевропейских стран до начала широкой приватизации в 1980-х гг. государству принадлежали многие предприятия обрабатывающей промышленности — сталелитейной в Австрии, Италии, Франции, Швеции, автомобильной — в Великобритании и Франции, судостроительной — в Великобритании, Италии, Испании, Швеции. Государству принадлежат также стратегически важные научные центры.

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

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

В рыночной экономике бюджетная система призвана выполнять три важнейшие задачи.

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

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

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

Осуществляя эти цели, правительства должны постоянно заботиться о том, чтобы не «перерезать кур, несущих золотые яйца». Другими словами, общий уровень налогов, их структура, степень прогрессивности, а также структура расходов и трансфертов не должны ослаблять стимулы к сбережениям, инвестициям, к предпринимательской и трудовой активности. Искусство бюджетной политики заключается в том, чтобы, учитывая давление особых интересов различных социальных групп, оптимально сочетать эти порой противоречащие друг другу и в то же время взаимосвязанные функции.

## 1.2. Модель стран рыночной экономики

Представим ряд высказываний представителей разных школ экономики, высказывающих собственные позиции по роли государства в современной экономике (таблица 1). Данные высказывания свидетельствуют о насущности дискуссии по этой проблеме и на современном этапе, особенно после краха административной экономики в Восточной Европе.

Таблица 1 - Позиции ученых-экономистов о роли государства в современной экономике

Роль государства в экономике	Автор
Для государства очень важно не столько делать (чуть лучше или чуть хуже) то, что простые граждане и без того делают, а заниматься тем, чем в данный момент вообще никто не занимается	Джон Мейнард Кейнс
«Надо повернуть политику прочь от урезания роли распухшего государства к усилению ряда ключевых институтов государства, эффективное функционирование которых важно для быстрого и/или справедливого роста»	Джон Уильямсон
«Свободный рынок» можно найти в учебниках, написанных монетаристами, в предвыборной пропаганде консервативных партии, а «в натуре» он существует не в Европе, а лишь в Парагвае и Чили. Успехи и пределы нашего экономического развития в действительности определяются комбинацией различных экономических и социальных форм, средств и принципов их реализации. Именно свободное развитие комбинаций, то есть гибкость взаимосвязей, переход из одной формы в другую - вот что дает силу нашей экономической системе, а не якобы неограниченная «свобода рынка» или другие дедукции XIX века	Теодор Шанин
Классическая сфера, в которой функционирование рынка проявляется наиболее неудачно, - социальная, особенно здравоохранение. Нельзя говорить о категории экономической эффективности, не учитывая социальных последствий и социальной дисфункциональности принимаемых мер	Д. Розенберг

Таким образом, для цивилизованной жизни, экономического роста и развития общества необходимо, чтобы государство выполняло определенные функции, поскольку «свободная рука» рынка – иллюзорное понятие.

К функциям государства в западной модели рынка относятся:

- национальная безопасность;
- безопасность граждан, сохранность их собственности;
- достаточный уровень образования;
- обеспечение соблюдения договорной дисциплины между субъектами хозяйствования и гражданами;
- поддержание макроэкономической стабильности;
- воспроизводство человека, сохранение среды обитания;
- ослабление социальных последствий бедности, устранение последствий природных катаклизмов.

Все функции направлены на поддержание развития индивида как субъекта государственной заботы. В целом, в идеальной модели государства, разработанной МВФ, государство и является носителем тех функций, которые направлены на развитие человеческого капитала. Выполнение этих функций является обязанностью государства не только потому, что без них общество не может существовать, но и потому что коммерческие фирмы даже в наиболее развитых странах не заинтересованы в выполнении этих функций при заключении коммерческих сделок. Обращающиеся на рынке товары и услуги - все то, что обеспечивает доход различных граждан, относится к коммерческому сектору и здесь господствует рынок. Но этот сектор не способен оказывать общественные услуги. Предоставлять этот вид услуг способно лишь государство. Рынок как саморегулирующаяся система не способен функционировать без общественных услуг.

Когда речь идет о преимуществах для всех, т.е. для общества в целом, а не для отдельных лиц, государство должно предоставить такую услугу и силой своей власти обеспечить ее финансирование через механизм налогов, а не через акт купли-продажи. Каждое государство реализует присущие ему функции

через свойственную национальным особенностям государственную структуру. Было бы удивительно, если правительства разных стран, будучи отражением своего народа, имели бы одинаковую организацию предоставления обществу вышеперечисленных услуг, не говоря уже об одной и той же системе финансирования. От формы распределения ответственности по финансированию и предоставлению государственных услуг может зависеть эффективность и справедливость пользования ими на благо или во вред обществу, а также перспективы экономического развития. В связи с этим важно, чтобы государственные организации в каждой стране были подчинены интересам ее граждан. В этих условиях принципиальное значение имеет развитие теории государственных финансов и выделение факторов, влияющих на эволюцию государственных финансов. К ним относятся:

- осуществление бюджетных реформ;
- общий прогресс экономической науки и теории государственных финансов;
- расширение роли государства в экономике (тенденция, свойственная всем развитым странам).

Все эти факторы можно рассматривать как взаимосвязанные компоненты общего эволюционного процесса. Поскольку в современных условиях сфера деятельности правительства чрезвычайно широка и его роль перестала быть однозначной и простой, то информированность общества о государственных расходах должна постоянно возрастать с целью увеличения эффективности государственных расходов и контроля общественности над ними. Для современной западной практики характерна следующая тенденция - доля расходов расширенного правительства в ВВП постоянно растет, что обусловлено модификацией роли государства в экономике.

Естественно, что все функции, перечисленные выше, выполняет и российское государство, но на каждом витке развития экономики преобладают специфические функции, позволяющие реализовать экономическую роль государства в экономике. Для России XXI века экономическая роль государства

заключается в реализации структурных реформ, формировании вертикали федеративного устройства, достижения сбалансированности между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе. Экономическая роль государства воплощается через ряд определенных функций, свойственный национальным особенностям. В РФ к ним относятся:

- регулирующая;
- перераспределительная;
- социальная;
- контрольная.

Инструмент реализации государственных функций в РФ - государственная и муниципальная собственность. В РФ существует многообразие форм собственности. К государственной собственности в РФ относятся:

- имущество, принадлежащее на праве собственности РФ – федеральная собственность;
- имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ – собственность регионов;
- земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

В зависимости от права собственности на закрепленное за ними имущество, государственные организации делятся на:

- унитарные предприятия – федеральные, региональные, муниципальные;
- казенные предприятия как разновидность унитарных предприятий, относящиеся только к федеральной собственности;
- бюджетные организации – федеральные, региональные, муниципальные.



## Унитарные предприятия

Социально - экономический механизм функционирования унитарных предприятий чрезвычайно специфичен, это проявляется по всем направлениям деятельности этих предприятий:

1. Прежде всего, ограничен спектр действия такой организационно-правовой формы как унитарные предприятия, эта форма применима только при развитии специальных видов деятельности. Специфика видов деятельности оговорена по отношению к ФГУПам в соответствии с Постановлением Правительства РФ. По данному постановлению и планам приватизации федерального имущества допускается сохранение предприятий в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения (равно как и создание на базе закрепленного за ними имущества унитарных предприятий на праве оперативного управления, т.е. федеральных казенных). Применение этой организационно-правовой формы было признано обоснованным исключительно в случаях, исчерпывающе перечисленных в данном документе. К таким основаниям относятся, в частности, использование имущества, приватизация которого запрещена, и осуществление деятельности, направленной на реализацию социальных и управленческих задач, либо отдельных дотируемых видов деятельности.

2. Гражданский кодекс РФ относит государственные унитарные предприятия к числу организаций, работающих на основе коммерческого расчета, то для них, как и предприятий подавляющего большинства иных организационно-правовых форм, принципиальными являются вопросы о степени и механизмах самофинансирования, доступа к инвестиционным ресурсам, соотношении между различными их источниками. Часть первая Гражданского кодекса РФ в статье 113 определяет унитарное предприятие как «коммерческую организацию, не наделенную правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». Об этом же говорится в пункте 1.3. Примерного устава ФГУП

3. Примерный устав ФГУП определяет также источники формирования имущества предприятия. Их можно классифицировать как внутренние и внешние.

Внутренние источники:

- 1) прибыль, полученная в результате хозяйственной деятельности;
- 2) амортизационные отчисления
- 3) дивиденды (доходы), поступающие от хозяйственных обществ и товариществ, в уставных капиталах которых участвует предприятие.

Внешние источники:

- 1) бюджетные (капитальные вложения и дотации из бюджета и целевое бюджетное финансирование);
- 2) внебюджетные (заемные средства, в том числе кредиты банков и других кредитных организаций).

Принципиальным отличием унитарных предприятий от других коммерческих организаций, в первую очередь акционерных обществ является отсутствие в ряду внешних источников финансирования акций и облигаций, поскольку сама организационно-правовая форма унитарного предприятия не допускает возможности распределения имущества по вкладам (долям, паям), а, следовательно, выпуска собственных ценных бумаг.

Еще одним, чисто символическим внешним источником формирования имущества унитарных предприятий являются добровольные взносы (пожертвования) организаций и граждан, которые в соответствии с Гражданским кодексом относятся также к внебюджетным средствам.

Примерный устав государственных унитарных предприятий закрепляет за предприятиями право самостоятельно распоряжаться результатами производственной деятельности, выпускаемой продукцией (кроме случаев, установленных законодательными актами РФ), полученной чистой прибылью, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты установленных законодательством РФ налогов и других обязательных платежей и перечисления в федеральный бюджет части прибыли от использования

имущества предприятия. Часть чистой прибыли, остающаяся в распоряжении предприятия, может быть направлена на увеличение уставного фонда предприятия (пункт 3.10). В то же время пункт 3.5. Примерного устава ФГУП постулирует, что увеличение уставного фонда предприятия может быть произведено как за счет дополнительной передачи ему имущества, так и за счет имеющихся активов.

Остающаяся в распоряжении предприятия часть чистой прибыли используется предприятием в установленном порядке (пункт 3.11.), в т.ч. на:

- внедрение, освоение новой техники и технологий, мероприятия по охране труда и окружающей среды;
- создание фондов предприятия, в том числе предназначенных для покрытия убытков;
- развитие и расширение финансово-хозяйственной деятельности предприятия, пополнение оборотных средств;
- строительство, реконструкцию, обновление основных фондов;
- проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ, изучение конъюнктуры рынка, потребительского спроса, маркетинг;
- покупку иностранной валюты, других валютных и материальных ценностей, ценных бумаг;
- рекламу продукции и услуг предприятия;
- приобретение и строительство жилья (долевое участие) для работников предприятия, нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- материальное стимулирование, обучение и повышение квалификации сотрудников предприятия;
- иные направления использования чистой прибыли, в том числе с учетом положений коллективного договора.

4. Пункты 3.12 и 3.13 Примерного устава ФГУП посвящены порядку создания специальных финансовых фондов предприятия, образуемых за счет чистой прибыли, остающейся в распоряжении предприятия (рисунок 1).

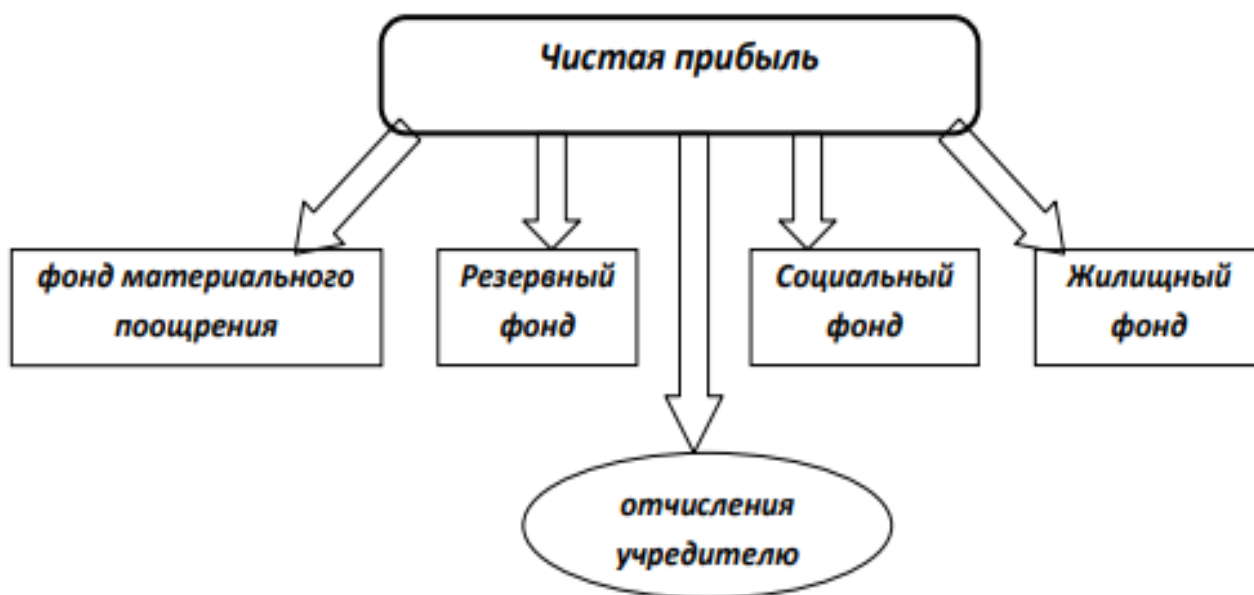


Рисунок 1 – Финансовые фонды федеральных государственных унитарных предприятий

Более или менее четко регламентирован только порядок создания и использования резервного фонда: в уставе предприятия должны устанавливаться его конкретные величины в процентах от уставного фонда и от доли чистой прибыли. Этот фонд предназначен для покрытия его убытков, в случае отсутствия иных средств, и не может быть использован для других целей. В отношении прочих фондов указывается, что их размер, порядок формирования и использования устанавливаются коллективным договором на основании действующего законодательства Российской Федерации.

Конструкция права хозяйственного ведения в таком виде имеет ряд принципиальных недостатков, которые в условиях недостаточности бюджетного финансирования являются тормозом экономического роста унитарных предприятий.

Поэтому в субсекторе унитарных предприятий вводятся постоянные новации, направленные на повышение самостоятельности данных субъектов хозяйствования, прежде всего, в финансовой и инвестиционной деятельности. Уже сегодня источниками финансирования инвестиционной деятельности этих

предприятий являются в основном собственные средства, что в значительной степени обуславливает правовые новации, ведущие к повышению эффективности управления государственными предприятиями и к активизации их операционной и финансовой деятельности.

В 2005 г. в субсекторе унитарных предприятий основными нормативно-правовыми новациями можно считать новые примерные уставы ФГУПа и трудовой договор с его руководителем, которые не изменили все предшествующие в анализе позиции. За период с момента принятия Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ осенью 1999 г. это уже третья версия названных документов, являющихся базовыми в процессе управления унитарными предприятиями. Первые две датируются февралем 2000 г. (с некоторыми последующими дополнениями) и декабрем 2003 г.

К новациям относятся:

□ новый Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа. В нем в основном повторяются положения предыдущей версии данного документа, утвержденной распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6946-р. Существенным новшеством является появление в разделе «Ответственность руководителя» нормы о его полной материальной ответственности за прямой действительный ущерб, причиненный предприятию. Прочие же изменения носят просто технический характер (например, отсутствие упоминания о минимальном сроке трудового договора в 3 года при сохранении прежней нормы в отношении максимального срока в 5 лет). Данную новацию нельзя считать незначительной, поскольку, по мнению аналитиков, конструкция права хозяйственного ведения предоставляет широкие полномочия руководителю ФГУПа и их ограничение и введение персонализированной ответственности – это путь некоторого ограничения этих полномочий;

□ новый Примерный устав ФГУПа. Как и Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа, он мало отличается от своей предыдущей версии –

Примерного устава ФГУПа, утвержденного распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6945-р.

В качестве новых акцентов по правовым новациям можно отметить:

изменение формулировок, определяющих цели деятельности предприятия (теперь отдельными подпунктами выделяются конкретные цели, вытекающие из норм закона об унитарных предприятиях, и только потом упоминается получение прибыли);

изменение очередности направлений использования прибыли (в новой версии в порядке очередности указано, что она может быть использована на покрытие расходов предприятия, формирование доходов федерального бюджета, иные указанные направления);

введение ранее отсутствовавшей нормы о том, что доходы от аренды недвижимого имущества предприятия перечисляются в федеральный бюджет в установленном порядке;

вынесение на первое место в разделе «Обязанности предприятия» отсутствовавшей прежде нормы о выполнении утвержденной в установленном порядке программы деятельности (ранее в этом ключе упоминались лишь утвержденные показатели экономической эффективности). В рамках программы рассматривается и план капитальных вложений, являющийся прототипом инвестиционной стратегии предприятия;

утверждение программ деятельности унитарных предприятий и порядок аттестации их руководителей изменений не претерпел.

Эффект от утверждения новых нормативных актов, регулирующих деятельность унитарных предприятий, пока не очевиден, хотя замена показателей эффективности деятельности предприятия утверждаемым собственником планом его развития является действенным механизмом государственного регулирования и способна повысить эффективность управления унитарными предприятиями. На заседании российского Правительства главой Минэкономразвития 17 марта 2005 г., отмечалось: «...принятие в конце 2002г. специального закона об унитарных предприятиях,

где содержались нормы, затрудняющие их хозяйственную деятельность, не стало ожидаемым стимулом для сокращения государственного субсектора. Руководители ФГУПов приспособились к требованиям закона о согласовании своих действий с органами власти».

Следует отметить, что потенциал унитарных предприятий в реалиях современной экономики не исчерпан, он требует лишь дальнейшего правового и финансового развития, особенно в условиях изменения парадигмы бюджетного планирования (переход к бюджетированию, ориентированному на результаты).

### **Казенные предприятия**

Право оперативного управления осуществляется унитарным предприятием, являющимся федеральным казенным предприятием, созданным по решению правительства РФ на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Цель – выполнение государственного заказа. Устав казенного предприятия утверждается Правительством РФ. Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенного предприятия при недостаточности его имущества.

Реорганизация или ликвидация казенного предприятия осуществляется только по решению Правительства РФ.

Руководитель казенного предприятия распоряжается имуществом только с согласия собственника. Собственник может выделять финансовые ресурсы для приобретения казенным предприятием имущества, которое также не может впоследствии отчуждаться без согласия собственника. Собственник определяет порядок распределения доходов. Произведенная продукция может реализовываться казенным предприятием самостоятельно, если собственник не установил какие-то ограничения, связанные с выполнением государственного заказа и договорных обязательств. Производственная и финансово-хозяйственная деятельность предприятия осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития предприятия. Уполномоченный орган

ежегодно на основании выявляемой им потребности в продукции, работах, услугах, производимых предприятием с целью обеспечения поставок для государственных нужд, выполнения государственного заказа и заключенных договоров, утверждает и доводит до предприятия обязательный для исполнения и согласованный с МЭРиТ РФ и Минфином план-заказ с учетом плана развития предприятия.

Продукция и услуги, произведенные в соответствии с планом-заказом, на которые в соответствии с действующим законодательством, не применяется государственное регулирование цен и тарифов, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым уполномоченным органом. Принцип и порядок формирования цен, определяемых в плане-заказе, условия и периодичность их корректировки устанавливаются МЭРиТ и Минфином с участием уполномоченного органа. Продукция и услуги, произведенные в порядке самостоятельной хозяйственной деятельности, реализуются по ценам или тарифам, устанавливаемым предприятием самостоятельно или на договорной основе.

Источниками формирования имущества и финансовых ресурсов казенного предприятия являются: имущество, переданное ему собственником для ведения производственной и финансово-хозяйственной деятельности; денежные и другие средства, полученные за произведенную продукцию, средства, выделенные из бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов.

Предпринимательские риски казенного предприятия минимизированы благодаря непосредственному участию государства в решении многих финансовых вопросов.

В состав государственного сектора входят два вида некоммерческих организаций – бюджетные и автономные учреждения.

### **Бюджетные учреждения**

В Бюджетном кодексе РФ достаточно подробно прописано содержание и назначение бюджетных учреждений.



Бюджетное учреждение – организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Содержание категории «бюджетная организация» предусматривает триаду логически взаимосвязанных позиций:

- создаются бюджетами всех уровней бюджетной системы РФ, т.е. их учредителями выступают органы государственной власти и местного самоуправления;

- определяется спектр их деятельности, включающий выполнение функций некоммерческого характера;

- определяется порядок их финансирования, отражающий некоммерческий характер деятельности и специфику учредителей.

Бюджетный кодекс РФ расширяет содержание категории «бюджетное учреждение» и определяет круг их полномочий, в том числе экономических:

- организации, наделенные государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления, являются бюджетными учреждениями. Таким образом, фиксируется правовой механизм их деятельности – конструкция права оперативного управления, обладающая рядом особенностей;

- бюджетное учреждение использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов, составленной в соответствии с бюджетной росписью;

- бюджетное учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников. Таким образом, бюджетный кодекс провозглашает возможность бюджетных организаций финансировать собственную деятельность за счет

дополнительных источников, но при этом, являясь учредителем этих структур, не фиксирует возможности формирования данных источников, в частности не создает нормативно-правового поле и соответствующую поддержку для действенного обеспечения формирования данных источников;

□ бюджетные учреждения, подведомственные федеральным и региональным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся федеральным казначейством. Сегодня к этому ряду присоединены и муниципальные бюджетные учреждения;

□ бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы) у кредитных организаций, других юридических и физических лиц, из бюджетов бюджетной системы РФ;

□ бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном листе (в суде), в пределах доведенных ему соответствующих лимитов бюджетных обязательств и средств, полученной отпредпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

□ бюджетное учреждение в смете доходов и расходов отражаются как бюджетные, так и внебюджетные доходы и расходы.

Правовой статус бюджетного учреждения определяет особый характер планирования и использования бюджетных и внебюджетных средств в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и принципами сметного финансирования, что включает:

1. Определение объема бюджетных ассигнований на основе нормирования отдельных видов расходов, необходимых для возмещения текущих и капитальных затрат, в целях обеспечения содержания и стабильного функционирования учреждения, которое не может являться банкротом, а подлежит реорганизации и ликвидации только по решению собственника.

2. Целевое назначение бюджетных ассигнований в соответствии с кодами бюджетной классификации и бюджетной росписью;

3. Жесткую регламентацию бюджетных средств по назначению (в соответствии с установленными законодательством нормами расходов) и времени (в рамках финансового года и квартала);

4. Средства, полученные бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности, учитываются на лицевых счетах, открытых им в территориальных органах Федерального казначейства, и расходуются бюджетными учреждениями в соответствии с решениями, оформленными главными распорядителями (распорядителями) средств соответствующего бюджета в установленном Министерством финансов РФ порядке и сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности, утвержденными в порядке, определяемом главным распорядителем средств соответствующего бюджета, в пределах остатков средств на их лицевых счетах. Средства, полученные от приносящей доход деятельности, не могут направляться на создание других организаций, покупку ценных бумаг и размещаться на депозиты в кредитных организациях.

5. Контроль над обоснованным планированием ассигнований и рациональным, и экономным использованием средств, а также их мониторинг.

В рамках бюджетной реформы в процессе составления бюджета каждому бюджетному учреждению устанавливаются задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг в зависимости от цели функционирования бюджетного учреждения, при этом федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг. При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление указанных услуг. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются при расчете финансирования государственных или муниципальных контрактов на предоставление государственных или

муниципальных услуг, выполняемых государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами (Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 177, п.3). Кроме того, Бюджетный кодекс Российской Федерации прописывает права и обязанности бюджетного учреждения (таблица 2).

Таблица 2 - Права и обязанности бюджетного учреждения  
как получателя бюджетных средств

Права	Обязанности
Своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации	Своевременная подача бюджетных заявок, подтверждающих право на получение бюджетных средств
Своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств	Эффективное использование бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением
Право на компенсацию в размере недофинансирования	Своевременное предоставление отчетов и иных сведений об использовании бюджетных средств

### Автономные учреждения

Федеральный закон об автономных учреждениях следующим образом определяет эти организации: «Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта». Параметры различия этих двух ведущих организационно-правовых форм некоммерческих учреждений представлены в таблице 3.

Таблица 3 - Сравнительная характеристика  
бюджетного и автономного учреждений

Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
<p>Деятельность учреждения финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов</p>	<p>Деятельность учреждения финансируется из соответствующего бюджета или внебюджетного фонда в виде субвенций или субсидий на основе подушевого норматива, величина минимального норматива устанавливается федерацией. При этом финансируется не организация, а определенная клиентская группа.</p>
<p>Организации, наделены государственным или муниципальным имуществом, которое закреплено за ними на праве оперативного управления. Существует единая система учета имущества, предоставленного собственником и имущества, заработанного учреждением. В смете доходов и расходов отражаются как бюджетные, так и внебюджетные доходы и расходы.</p>	<p>Организации, наделены государственным или муниципальным имуществом на праве оперативного управления. Существует обособленная система учета имущества, предоставленного собственником и имущества, заработанного учреждением. При этом автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц в качестве их учредителя или участника с согласия собственника. Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного пользования)</p>
<p>Доходы бюджетного учреждения являются частью доходов бюджетов того уровня, к которому относится бюджетное учреждение</p>	<p>Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей определенных его назначением. Собственник имущества автономное учреждение не имеет права на получение доходов от осуществления деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества</p>

Бюджетное учреждение не имеет права на отчуждение имущества. Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств	Автономное учреждение вправе отчуждать имущество, которое сформировано за счет собственных источников доходов
Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы) у кредитных организаций, других юридических и физических лиц.	Не имеет права получать кредиты и субсидии из бюджетов разного уровня автономное учреждение вправе использовать заемные средства, в том числе средства кредитных организаций
Бюджетные учреждения, подведомственные федеральным и региональным органам исполнительной власти, использует бюджетные средства исключительно через лицевые счета бюджетных учреждений, которые ведутся федеральным казначейством	Автономные учреждения используют бюджетные средства через лицевые счета федерального казначейства, и в установленном порядке может открывать счета в кредитных организациях
Учредительным документом бюджетного учреждения является его устав, утвержденный учредителем	Учредительным документом автономного учреждения является его устав, утвержденный учредителем
В отношении бюджетного учреждения не предусматривается процедура банкротства	В отношении автономного учреждения предусматривается процедура банкротства

Автономная некоммерческая организация, не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, жизнеобеспечения, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Также представительные (законодательные) органы муниципальных образований на основании ст. 69 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут создавать автономные некоммерческие организации.

### 1.3. Государственный сектор экономики

Вся экономика страны может быть разделена на 5 больших секторов: нефинансовые корпорации, финансовые корпорации, сектор государственного управления, некоммерческие организации, домашние хозяйства.

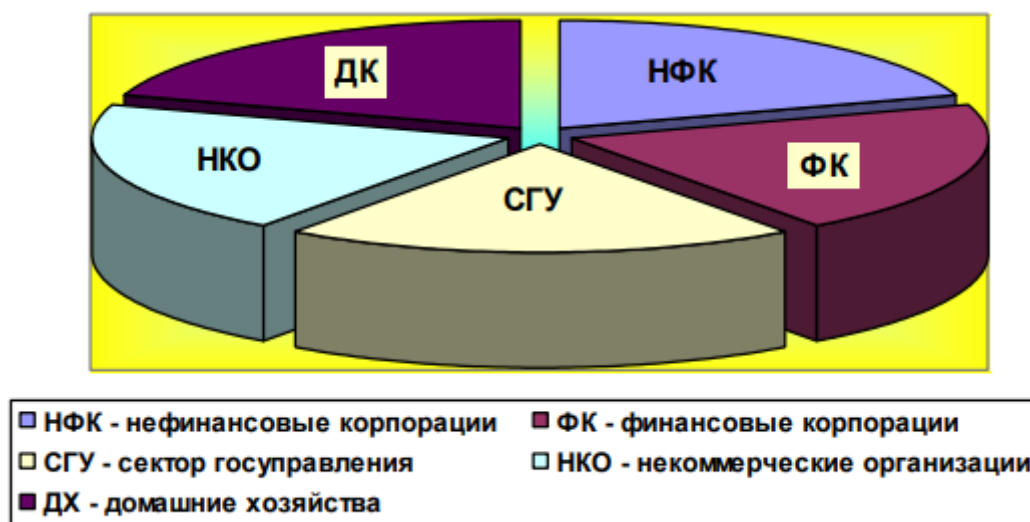


Рисунок 2 – Структура секторов экономики

Первый – это сектор нефинансовых корпораций. Он существует с целью производства товаров и оказания нефинансовых услуг, то есть таких услуг, которые не связаны с распределением денежных средств (небанковских услуг).

Второй – это сектор финансовых корпораций, которые занимаются на рынке предоставлением финансовых услуг (кредитные организации, негосударственные пенсионные фонды или обычные инвестиционные фонды).

Третий – это сектор государственного управления, объединяющий все структуры, занимающиеся в качестве своего основного вида деятельности выполнением государственных функций.

Четвертый – это сектор некоммерческих организаций, оказывающий услуги домохозяйствам и включающий в себя политические партии, религиозные объединения и другие общественные организации. Хотя их деятельность нельзя назвать производством услуг, вместе с тем их необходимо

выделить в отдельный блок, так как они, не являясь субъектами сектора государственного управления, имеют определенные отношения с бюджетом.

Пятый - это сектор так называемых домашних хозяйств, включающий в себя все население страны (группы физических лиц, проживающих совместно и полностью или частично объединяющие свои доходы для совместного потребления определенного вида товаров и услуг).

При этом первый принцип формирования сектора государственного управления состоит в том, что все составляющие его единицы находятся под контролем и финансированием государства.

Второй принцип формирования сектора государственного управления – это нерыночность и исключительность оказываемых услуг, то есть единицы сектора государственного управления в рамках своей основной деятельности не могут и не должны заниматься оказанием каких-то рыночных услуг. А если это и происходит, например, предоставление статистических документов, то это - исключительная услуга. К нерыночным и исключительным услугам можно отнести социальные программы, то есть государство оказывает социальные услуги на безвозмездной основе или продает отдельные социальные услуги по каким-то экономически незначимым ценам, которые не оказывают влияния на рынок услуг и не оказывают влияния на уровень конкурентности на нем.

Вот эти два главных принципа: первый – контроль и финансирование государством, и второй – нерыночность и исключительность оказываемых услуг, определяют необходимость и важность выделения сектора государственного управления. Можно даже сказать, что выделение сектора нефинансовых и финансовых корпораций не столь существенно, потому что они занимаются продажей услуг и работают на рынке с целью получения дохода – это их основная деятельность, и они основные участники рынка.

Сектор государственного управления, как участник рынка продаж товаров и услуг, вообще не должен фигурировать. Это основное правило и поэтому, исходя из этих двух принципов, очень важно четко определить состав сектора государственного управления.



В зависимости от административных и правовых механизмов сектор государственного управления может состоять из подсекторов. В предлагаемой схеме разделение на подсектора соответствует нашему бюджетному законодательству и нашему делению бюджетной системы по уровням, которые определены в Бюджетном кодексе.

Первый подсектор – это подсектор центрального Правительства, включающий федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов.

Второй подсектор - это подсектор региональных органов управления, включающий, согласно Бюджетному кодексу, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных внебюджетных фондов.

Третий подсектор – это подсектор местных органов управления, то есть сюда включаются местные бюджеты.

Согласно Конституции РФ только первые два уровня являются органами государственной власти, а местные органы таковыми не являются, поскольку относятся к органам самоуправления. Поэтому очень важно отследить и определиться, где заканчиваются функции государства и начинаются функции местного самоуправления. При этом весьма важно понять функции и решаемые задачи центрального Правительства, и каким образом перераспределяются денежные потоки на уровне каждого из подсекторов.

Очень часто происходит смешение понятий «сектор государственного управления» и «государственный сектор».

Государственный сектор – это производное, обобщающее понятие, которое используется для описания совокупности определенных организаций, но явно не вписывающийся в пять секторов экономики, хотя и вбирает в себя части из каждого сектора экономики и формирует именно государственный сектор. То есть, государственный сектор состоит из двух больших частей – сектора государственного управления, делящегося на три подсектора, и вторая часть, включающая в себя все государственные корпорации, государственные предприятия и государственные организации, занимающиеся продажей услуг

на рынке, которые государством не финансируются или финансируются частично, но находятся под государственным контролем.

К этим предприятиям следует отнести казенные предприятия и государственные унитарные предприятия, акционерные общества контрольный пакет акций которых находится у государства. В эту группу включаются финансовые и нефинансовые государственные корпорации, то есть, это собственно кредитные организации, в том числе и Центральный банк. Следует отметить, что функции Центрального банка не совсем связаны с государственным управлением, так как он реализует денежно-кредитную политику, занимается поддержкой национальной валюты и не подпадает под признаки государственного управления, но это дискуссионная проблема в современной экономике России.

Исходя из этого, можно с полным основанием утверждать, что государственный сектор – это намного более широкое понятие, чем сектор государственного управления, так как в государственный сектор включаются организации и корпорации, которые занимаются продажей услуг по рыночным ценам и контролируются государством, а поэтому не могут быть включены в государственное управление.

Современный государственный сектор экономики в любой стране мира функционирует практически на тех же самых принципах. Обществу нужна защита со стороны государства с военной точки зрения, а на современном этапе развития экономики — еще от возникновения информационных угроз и экологических катастроф. Население любой страны нуждается в образовательных и медицинских услугах, которые в первую очередь оказывает государство, а также в государственных гарантиях и социальной защите. А для выполнения таких задач государству нужны экономические ресурсы, и прежде всего в виде материальных и нематериальных объектов, земельных участков, специализированных фондов денежных средств и других видов государственных ресурсов. При этом все государственное имущество необходимо эффективно использовать, для чего и создаются различные

институты в рамках государственного сектора, которые и оказывают регулирующие влияние на национальную экономику.

На сегодняшний день смешанная рыночная экономика функционирует в тесной взаимосвязи двух секторов — частного и государственного. При этом такая взаимосвязь имеет двойственный характер. С одной стороны, частный бизнес, преследуя только коммерческие цели своей деятельности, не спешит производить общественные блага и осуществлять социальную защиту своих работников. И именно в этот момент в действие вступает государственный сектор экономики, который своими волевыми решениями защищает общественные интересы и не позволяет частному сектору нарушать права граждан. С другой стороны, рыночной экономике в силу ее цикличности присущи периодические «провалы рынка», которые характеризуются возникновением кризисных явлений и обострением социально-экономических проблем в обществе. И в этом случае именно государство приходит на помощь частному бизнесу, поддерживая важные отрасли национальной экономики с помощью предоставления льгот по налогам, дотаций, субсидий и прочего, тем самым сохраняя объемы производства и рабочие места.

### **Контрольные вопросы и задания для самопроверки**

1. Приведите примеры известных концессий. Дайте характеристику объектов, для финансирования и производства которых они были созданы, с точки зрения их социальной значимости.

2. Проведите анализ законодательных актов, государственных стратегий, концепций развития в качестве примеров государственной политики в нашей стране, реализующей концепцию «достойных и недостойных потребностей» Масгрейва.

3. Проанализируйте, как понимается государство в трудах А. Смита, Дж. С. Милля, Дж. М. Кейнса, Дж. Бьюкенена.

4. Охарактеризуйте особенности государства как рыночного агента.

5. Перечислите возможности государства в процессе образования цен на свою продукцию.

6. Охарактеризуйте выбор государства между государственной собственностью и государственным финансированием.

7. Приведите примеры предоставления общественных благ бесплатно, в виде заниженных цен и на условиях полной оплаты.

8. Назовите примеры благ и категории выбора населения, которым предоставляются общественные блага независимо от их платежеспособности.

9. Каков будет порядок предоставления общественных благ этим группам, как будет устанавливаться доступ к благам (очередность)?

10. Оцените налоговую реформу России, направленную на смену системы прогрессивного на пропорциональное налогообложение доходов физических лиц, в рамках модели «принципа компенсации».

11. Какой подход здесь точнее отражает изменения общественного благосостояния (подход Бароне, Калдора — Хикса, Скитовски)?

12. Назовите международные социально-экономические показатели, которые можно использовать в качестве измерителя общественного благосостояния страны.

13. Понятие «справедливость» может иметь несколько значений. Раскройте их. Какие различные экономические принципы функционирования экономики они предполагают?

14. Приведите примеры из реальной экономики, когда условия второй фундаментальной теоремы о благосостоянии не выполняются. Какова роль государства в каждом из этих случаев?

15. Дайте сравнительный анализ ВВП на душу населения развитых и развивающихся стран мира за прошлый год.

16. Почему утилитаристский подход здесь не позволяет адекватно оценить общественное благосостояние каждой страны? Какой альтернативный подход лучше использовать?

## ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ

### 2.1. Доходы бюджета

Доходы – это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Доходы бюджета выражают систему экономических отношений, возникающих между государством, организациями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны.

Формой проявления этих экономических отношений служат различные виды налоговых и неналоговых платежей организаций и населения в государственный бюджет, а их материально-вещественным воплощением являются денежные средства (финансовые ресурсы), мобилизуемые в бюджетный фонд. Следует отметить, что доходы бюджетов:

- функция от системы налогообложения страны и системы ее заимствований;
- объем налоговых и неналоговых доходов функция от ВВП;
- система заимствований функция от финансовой стабильности национальной экономики.

Бюджетные доходы, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости ВВП между различными участниками общественного воспроизводства, а с другой, - выступают объектом дальнейшего распределения сконцентрированной в руках государства вновь созданной стоимости. Вновь созданная стоимость используется для формирования бюджетных фондов, предназначенных для финансирования государственных расходов территориального, отраслевого и целевого назначения.

Доходы бюджетов формируются на основании законов (решений) законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления о бюджетах на соответствующий финансовый год,

Федеральным законом «О бюджетной классификации РФ», а также на основе налогового, таможенного и иного законодательства.

Экономические принципы формирования налоговой системы определяют возможности создания материальных условий для государственного регулирования воспроизводственного процесса не в форме прямого директивного вмешательства, а посредством целенаправленного регулирования движения финансовых потоков в отдельных сферах и отраслях, а также процессов накопления капитала и формирования платежеспособного спроса населения.

Таким образом, экономический аспект налогообложения предполагает создание такой налоговой системы, которая учитывала бы в первую очередь приоритет общегосударственных интересов, направленных на стимулирование научно-технического прогресса, инвестиционной активности, ресурсосбережения, увеличение объемов и эффективности производства. Поэтому основная цель экономического регулирования системы налогообложения заключается в том, чтобы трансформировать действующую совокупность налоговых платежей в единую систему экономических регуляторов, соответствующую избранной концепции рыночного реформирования.

В российских условиях особую актуальность приобретает задача разумного распределения доходного (и, прежде всего, налогового) потенциала по уровням бюджетной системы страны в силу асимметричности Российской Федерации.

Цель государственного регулирования доходов бюджетов состоит в таком распределении налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы Российской Федерации, которое гарантировало бы нормативную часть расходов, законодательно закреплённую за каждым из этих звеньев, и свело бы тем самым к минимуму необходимость дополнительного перераспределения между ними финансовых средств в форме трансфертов.

Конституция Российской Федерации определяет, что установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, полномочия в сфере налогообложения имеют как Федерация, так и ее субъекты, при этом круг полномочий последних определяется федеральными законами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе выходить за пределы компетенции, установленной для них Российской Федерацией.

Полномочиями в области налогообложения располагают также органы местного самоуправления, они вправе устанавливать местные налоги и сборы, и принимать иные решения в области налогообложения в пределах полномочий, установленных федеральными законами.

Компетенция федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области налогообложения определена в Налоговом кодексе Российской Федерации, Бюджетном кодексе Российской Федерации, Законе Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральных законах о бюджете на очередной финансовый год, федеральных законах о конкретных налогах и других нормативных правовых актах.

### **Виды доходов бюджетов**

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ выделяются следующие виды доходов бюджетов всех уровней: налоговые, неналоговые, безвозмездные перечисления. Кроме того действующее нормативное поле позволяет внести некоторые добавления в классификацию доходов.

Системное представление структуры доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы (таблица 4).

Таблица 4 - Классификация доходов бюджетов всех уровней  
бюджетной системы Российской Федерации

Классификатор	Виды доходов
По источникам поступления (Бюджетный кодекс РФ)	- налоговые - неналоговые - безвозмездные поступления
По сферам использования (Налоговый кодекс РФ)	- федеральные - региональные - местные - доходы целевых бюджетных фондов
По степени отнесения к бюджету соответствующего уровня (Закон о Федеральном бюджете)	- закрепленные налоги - регулирующие налоги
По сферам принадлежности (Налоговый кодекс РФ)	-собственные -трансферты

К налоговым доходам относятся:

- предусмотренные налоговым законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы;
- пени и штрафы.

К неналоговым доходам относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- от приватизации государственного и муниципального имущества;
- от платных услуг, предоставляемых государственными и муниципальными органами, бюджетными организациями;
- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы;
- другие виды неналоговых доходов.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);



- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В доходах бюджетов учитываются:

- безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств;

- операции по взаимным расчетам между бюджетами разного уровня, связанные с изменением бюджетного и налогового законодательства, передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона о бюджете и не учтенные этим законом.

Собственные доходы бюджетов имеют следующую структуру:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами действующим законодательством;

- неналоговые доходы;

- безвозмездные перечисления.

В состав собственных доходов не включается финансовая помощь бюджетов другого уровня.

В доходы федерального бюджета зачисляются:

- собственные налоговые доходы федерального бюджета, кроме налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней;

- полностью неналоговые доходы;

- доходы субъектов РФ, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий.

Собственными доходами бюджетов признаются виды налогов, а также неналоговые доходы, отнесенные к таковым Налоговым кодексом.

В Российской налоговой системе существует три вида налогов и сборов: федеральные налоги и сборы, налоги и сборы субъектов Российской Федерации и местные налоги и сборы. Однако статус налога не означает, что данный вид налога полностью аккумулируется на соответствующем уровне бюджетной системы, большая часть налоговых поступлений перераспределяется по уровням бюджетной системы.

Кроме того, федеральными законами распределяются доходы от некоторых региональных и местных налогов и сборов между бюджетами различного уровня.

Регулирующими налогами признаются те федеральные, региональные или местные налоги, по которым в соответствии с действующим законом о федеральном бюджете устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты разных уровней на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года).

Регулирующие налоги являются основным инструментом межбюджетного регулирования, – на их долю приходится самый большой объем средств, передаваемых на региональный и местный уровень.

Право передачи регулирующих налогов на нижестоящий уровень принадлежит тому уровню власти, в чьей компетенции находится установление данного налога, или тому уровню, которому отчисления от этих налогов были переданы.

Например, в отношении местных бюджетов решение о нормативах отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты принимается органом власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в местные бюджеты полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного

самоуправления и от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В местный бюджет поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится, исходя из общего объема средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с фиксированной формулой для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из их среднего уровня по субъекту Российской Федерации. Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации может устанавливать нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

Региональные власти могут дифференцировать для различных муниципальных образований доли соответствующих налогов, закрепляемые на местном уровне.

Решение о том, какие налоги разрешить собирать каждому уровню, должно основываться на принципе экономической эффективности, возможности их должного администрирования и справедливого распределения налогового бремени. Как правило, вышестоящие уровни наделяются более широкими полномочиями по сбору налогов, так что налогооблагаемые базы следует закреплять за самым низким уровнем, способным к их администрированию.

Источниками доходов могут быть не только налоги, но и система заимствований. Целесообразность ее применения связана с видами расходов бюджета, обычно считается, что система заимствований успешно работает по долгосрочным схемам и капиталоемким инвестиционным проектам. Правительства всех уровней берут в долг под залог будущих налоговых поступлений, из средств которых они погашают основную сумму долга и проценты. Поскольку финансовые рынки ограничивают объем средств, которые они могут предоставить в долг, многие страны, в том числе и Россия, проводят политику сдерживания и контроля над заимствованиями органов власти нижних уровней, ограничивая их определенной суммой.

Россия является страной с четырехуровневой бюджетной системой, основу функционирования которой составляет бюджетный федерализм. Условием эффективного функционирования любой модели бюджетного федерализма является четкое разграничение расходных и доходных полномочий между всеми уровнями бюджетной системы и наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными функциями с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт потребления государственных услуг. Разграничение бюджетных полномочий – это по существу основа управления государственными и муниципальными финансами, которые с точки зрения доходных полномочий требуют разработки системы критериев и схем закрепления доходов за определенным уровнем бюджетной системы.

Критерии закрепления налоговых полномочий обычно основываются на:

- экономической эффективности (сведения к минимуму экономического неравенства от налогообложения);
- собираемости налога (в сложных экономических ситуациях ответственность за сбор некоторых видов налогов превышает возможности органов нижестоящих уровней);
- справедливости (соответствия затрат с эффективностью).

Пути закрепления налоговых полномочий.

1. Жесткое закрепление налоговых полномочий.
2. Долевые отчисления в бюджеты разного уровня.
3. Использование одной и той же налогооблагаемой базы.
4. Закрепление одних и тех же налоговых полномочий за несколькими уровнями параллельно.

### **Структура доходной части государственного бюджета**

Способность государства удовлетворять общественные нужды, производить общественные блага находит отражение в государственных доходах, источниках поступления в государственный бюджет.

Общая структура источников государственных доходов выглядит следующим образом:

- доход от рыночных операций (например, от реализации товаров и услуг);
- налоги (реализация государством права принуждения; удельный вес: от 70 % в государственном бюджете);
- заимствования на внутреннем и внешнем рынках.

Специфические функции государства в рыночной экономике связаны с регулированием размещения ресурсов; с распределением доходов; с воздействием на колебания экономической активности в рамках деловых циклов.

Специфические ресурсы государства для производства общественных благ – это налоги, посредством которых государство обязывает граждан на

принудительной основе участвовать в коррекции провалов рынка. Доходы любого экономического агента складываются:

- из доходов от использования принадлежащих ему факторов производства (характерно для домашних хозяйств и фирм);
- из безвозмездных поступлений со стороны других лиц на добровольной основе (характерно для домашних хозяйств и фирм);
- из безвозмездных поступлений со стороны других лиц на принудительной основе (характерно для государства).

К основным источникам государственных доходов относятся налоги как безвозмездно уплачиваемые частными лицами (физическими и юридическими) суммы средств, размер и порядок уплаты которых устанавливается законом. На физические и юридические лица возлагаются налоговые обязательства — установленные законом требования регулярно уплачивать определенные суммы в те или иные государственные фонды. Налоги могут быть денежными или натуральными (повинности), которые взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами; наряду с расходами общественного сектора, являются частью государственных финансов. Налог считается установленным, если определены следующие его элементы: объект налога, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, срок и порядок уплаты налога.

Неналоговые поступления — оказание платных услуг другим экономическим агентам. К ним относят сборы — обязательные взносы, взимаемые с организаций и физических лиц, уплата которых является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). Другой вид неналоговых поступлений — пошлины, которые понимаются как соответствующие обязательные платы за совершение государственными и иными органами юрисдикции действий в интересах заявителя.

Государственное предпринимательство – это прибыльное использование ранее накопленных ресурсов общественного сектора экономики. К таким ресурсам относится, прежде всего, государственная собственность, которая и рассматривается как накопленный запас. Формирование и использование финансовых ресурсов государства, необходимых для реализации его функций, достигается посредством государственных финансов.

### **Бюджетная политика государства**

Все денежные фонды, находящиеся в распоряжении государства, объединяются понятием «бюджет». Именно с этой категорией и связана бюджетная политика или бюджетирование. Характеристикой бюджета служит его сальдо — разница между доходами и расходами:

$$\delta = T - G, \quad (1)$$

где  $T$  — доходы бюджета;

$G$  — расходы бюджета.

В теории и на практике различают сальдо бюджетов: федерального, региональных, местных. Сбалансированным является бюджет, в котором доходы равны расходам. Профицит бюджета — это величина превышения доходов над расходами.

Концепции управления бюджетом:

- 1) ежегодно балансируемый бюджет;
- 2) циклически балансируемый бюджет;
- 3) концепция функциональных финансов.

Различают следующие виды бюджетных дефицитов:

1. Структурный дефицит госбюджета — разность между расходами и доходами в условиях полной занятости.

2. Циклический дефицит госбюджета — результат действия встроенных стабилизаторов. Находится как разность между фактическим и структурным дефицитами.

3. Операционный дефицит госбюджета — общий дефицит госбюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей по обслуживанию государственного долга.

4. Первичный дефицит госбюджета — разность между величиной общего дефицита и всей суммой выплат по долгу.

5. Квазифискальный (квазибюджетный) дефицит госбюджета — существующий наряду с измеряемым (официальным) скрытый дефицит госбюджета, обусловленный квазифискальной деятельностью государства.

Квазифискальные операции включают финансирование государственными предприятиями избыточной занятости в государственном секторе и выплату ими заработной платы по ставкам выше рыночных за счет банковских ссуд или путем накопления взаимной задолженности. Вторым видом — накопление в коммерческих банках большого портфеля недействующих ссуд, которые в итоге выплачиваются в основном за счет льготных кредитов Центрального банка. Следующий тип квазифискальных операций включает финансирование Центральным банком убытков от мероприятий по стабилизации обменного курса валюты, беспроцентных и льготных кредитов правительству. И последний отражает рефинансирование Центральным банком сельскохозяйственных, промышленных и жилищных программ правительства по льготным ставкам.

### **Налоги как источник доходов государства.**

Понятие «налоговая система» характеризует налоговый правопорядок в целом, система налогов — элемент налоговой системы.

Задачами правительства при построении налоговой системы являются: достижение справедливости (равенства), достижение эффективности. Существуют два вида налоговой системы: в сдельной налоговой системе весь доход, получаемый налогоплательщиком, делится на части — сдельные. Каждая из этих частей облагается налогом особым образом. В глобальной



налоговой системе все доходы физических и юридических лиц облагаются одинаково.

**Налоговая система** — совокупность взаимосвязанных налогов, взимаемых в стране, и методов налогообложения, сбора и использования налогов, а также налоговых органов.

Направление анализа налоговой системы в целях ее оптимизации предполагает,

во-первых, изучение налоговой системы с точки зрения ее эффективности в формировании доходов государства,

во-вторых, анализ с позиций воздействия, оказываемого налогами, на хозяйственные процессы в экономике. Эффективность налога в формировании дохода, последствия налогообложения обуславливают выбор видов налогов.

Классификация налогов:

- 1) по органу взимания: федеральные, региональные, местные;
- 2) по объекту налогообложения: прямые и косвенные;
- 3) по форме, в которой взимается налог: денежные и натуральные;
- 4) по цели взимания налога: маркированные<sup>43</sup> и немаркированные;
- 5) по источнику уплаты: налоги на производство и потребление);
- 6) по способу исчисления налога: специфические и стоимостные<sup>44</sup>;
- 7) по соотношению средней и предельной ставок налога: пропорциональные, прогрессивные и регрессивные.

К факторам, влияющим на выбор вида налога, следует отнести цель и объект налогообложения и экономические последствия от налогообложения (прогнозируемый фактор).

Средняя эффективная ставка налогообложения — это отношение суммы подлежащего уплате налога (налогов в целом, если речь идет о налоговой системе) к доходу налогоплательщика; отношение налоговых обязательств к доходу от конкретного источника; отношение налоговых обязательств к посленалоговому доходу.

Отличие юридической и экономической прогрессивности (регрессивности, пропорциональности). Для экономического анализа прогрессивности (пропорциональности, регрессивности) используют понятия:

- средняя ставка налогообложения  $t(I) = T/I$ ;
- предельная ставка налогообложения  $t' = \partial T/\partial I$ .

Функция суммы налога задается как  $T = T(I)$ . В зависимости от изменения налогового бремени при вариациях размера налогооблагаемой базы различают пропорциональные, прогрессивные и регрессивные налоговые тарифы.

В качестве измерителей используются::

- разность предельной и средней налоговой ставки:

$$a_1 = t'I - tI; \quad (1)$$

— коэффициент изменения средней налоговой ставки при изменении размера налогооблагаемой базы:

$$a_2 = \frac{\partial \bar{t}(I)}{\partial I} = \frac{1}{I(t'(I) - \bar{t}(I))}; \quad (2)$$

— эластичность налоговой суммы относительно размера налогооблагаемой базы:

$$a_3 = \frac{\partial T(I)}{\partial I(I)} = \frac{\partial T/\partial I}{T/I} = t'(I)/\bar{t}(I); \quad (3)$$

— эластичность чистого дохода по отношению к изменению валового дохода налогоплательщика ( $I$  и  $T(I)$  должна измеряться в одинаковых единицах):

$$a_4 = \frac{\partial(I - T(I))/\partial I}{(I - T(I))/I} = \frac{1 - t'(I)}{1 - \bar{t}(I)} = 1 - \frac{I}{(I - T(I))(t'(I) - \bar{t}(I))}. \quad (4)$$

Принципы налогообложения (по А. Смит):

- 1) справедливость (всеобщность, уплата налогов соразмерно доходу (количеству) потребляемых благ);
- 2) определенность платежа (какие налоги, с кого, когда);
- 3) удобство платежа;

4) принцип экономии (обеспечение наименьших административных издержек при взимании налогов).

Оценка налоговых систем для определения эффективности налогов, корректировки налоговой системы в целях увеличения бюджетных поступлений (с учетом социальных и экономических потерь), средств осуществления социально-экономической стратегии.

### Критерии оценки налоговых систем

Критерии оценки налоговых систем учитывают заданные потребности в финансировании общественных благ и принципы политики перераспределения, к ним относят:

- 1) относительное равенство обязательств;
- 2) экономическую нейтральность;
- 3) организационную простоту;
- 4) гибкость налога;
- 5) прозрачность (контролируемость) налогов.

#### 1. Относительное равенство налоговых обязательств.

Основная задача налоговой системы — достижение справедливости (равенства) в обществе (таблица 5).

Таблица 5- Критерии равенства при налогообложении

Альтернатива 1	Альтернатива 2
Принцип получаемых выгод (равенство выгод): уплата налогов пропорционально полезности (стоимости) услуг, получаемых от государства	Принцип платежеспособности: уплата налогов соразмерно способности платить (получаемым доходам: подоходный налог, налог на прибыль; объемам покупок: акцизы)
Равенство по горизонтали: равенство обязательств для всех лиц, находящихся в одинаковом с точки зрения принятого принципа положении	Равенство по вертикали: дифференциация налоговых обязательств для индивидов, находящихся в разных с точки зрения принятого принципа группах

Ограничения в использовании рыночно-экономической эквивалентности в отношении всех налогов обусловлены самой сущностью общественных благ и эффектами, которые они порождают. Неисключаемость и неконкурентность общественных товаров делают невозможным определение истинных выгод, получаемых действительными и мнимыми налогоплательщиками.

Проблема безбилетника также обостряет проблему определения влияния государственных расходов на детерминанты и/или индикаторы индивидуальной функции благосостояния. Если совокупность общественных благ сравнивается с поступлениями немаркированных налогов, взимаемых на их финансирование, и эти сборы трактуются как «общее вознаграждение», то о корреляции между налогами и объемами общественных товаров можно говорить только в масштабах всего общества, вынося за скобки индивидуальную соотносимость субъектов и благ.

Принцип эквивалентности нельзя использовать при финансировании мероприятий перераспределения (трансфертных платежей), поскольку в этом случае налогоплательщик и реципиент государственных выплат не являются идентичными. Во-вторых, с точки зрения эквивалентности издержкам предполагается связь издержек на государственные услуги с их финансированием. На этой основе возможно достижение покрытия издержек в сфере специфических услуг. Например, государственные услуги, которые либо потребляются определенными гражданами добровольно (система гражданских судов), либо их получение провоцируется гражданами случайно (при штрафованиях). В обоих случаях рассматривается сумма издержек по принципу виновности.

Принцип платежеспособности означает, что не имеет значения, кто получает услуги государства, налоги являются не специфическим вознаграждением за эти услуги, а принудительными сборами, налоговое бремя должно распределяться в соответствии с экономическими возможностями плательщиков. Этот принцип основывается на идее справедливости либо «равной жертвы для общей цели». При этом предполагается, что лица с более

высоким богатством ценят единицу дополнительного дохода меньше, чем менее обеспеченные. Проблема полноты учета платежеспособности состоит в том, что относительно легче оценивать денежные доходы, чем доходы, поступающие в натуральной форме. Если последние не принимаются во внимание как доход, то стимулируются бартерные операции и предоставление работодателями работникам так называемых побочных выгод взамен повышения заработной плат. К побочным выгодам относятся бесплатное питание, оздоровительные учреждения. Необходим учет вынужденных расходов, которые определяются состоянием здоровья, количеством иждивенцев и т. д. В качестве других измерителей дохода обычно используются такие показатели, как объем потребления, доход, прибыль, накопленное богатство. Принцип платежеспособности, как и принцип получаемых выгод, не позволяет выработать универсальные рекомендации о построении налоговой системы, поскольку не существует единого и общепризнанного понятия справедливости.

Тем не менее оба этих принципа основываются на определенных шкалах налогообложения, исключающих дискриминацию по полу, сословию, этнической и религиозной принадлежности.

2. Экономическая нейтральность означает отсутствие или относительную слабость искажающего воздействия. Принцип, в соответствии с которым конкретные налоги и налоговая система в целом должны по возможности в наименьшей степени искажать решения налогоплательщиков. Достигается при наличии в налоговой системе неискажающих налогов — налоговые платежи, которые не зависят от имущественного, семейного положения, годового дохода, трудовой и инвестиционной активности и любых факторов, на которые человек может повлиять. Все прочие налоги являются искажающими.

Таким образом, воздействие налогов рассматривается в аспекте их влияния на аллокацию ресурсов в сфере производства и поставки частных благ (эффективность налоговой системы). Искажающий налог — налог, который, воздействуя на мотивацию экономических агентов, побуждает их избирать

аллокационные решения, отличающиеся по своей эффективности от тех решений, которые были бы приняты при отсутствии данного налога<sup>45</sup>. Неискажающий налог является экономически нейтральным в том смысле, что не оказывает воздействия на аллокацию ресурсов (эффективность).

3. Организационная простота — минимизация затрат на обслуживание налоговой системы (затраты времени на сбор информации, ведение налогового учета, оплата консультантов и т. д.). Способствует достижению более высокого уровня благосостояния при прочих равных условиях.

Организационная простота тем выше, чем ниже издержки сбора налогов. Затраты на обслуживание налоговой системы складываются из затрат на нормотворческую деятельность; затрат экономических агентов (в денежной форме и в виде потерь времени), связанных с выполнением ими налоговых обязательств; затрат, связанных с судебными издержками; расходов на лоббирование; коррупционного сговора между фирмой-плательщиком и соответствующим налоговым органом.

4. Экономическая гибкость налога — способность налога адекватно реагировать на динамику макроэкономических процессов, прежде всего, на смену фаз делового цикла. Адекватная направленность реакции налога на изменения, своевременность отклика.

Если налоговая система синхронизирует налоговые обязательства с макроэкономической динамикой, то чем больше в налоговой системе налогов — встроенных стабилизаторов, тем более гибкой является система.

5. Прозрачность (контролируемость) налоговой системы — возможность избирателей корректировать политику государства в области налогообложения через участие в выборах и реформах, а также способность граждан распознавать особенности тех или иных налогов и проецировать их на собственные интересы. Прозрачность налоговой системы заключается в возможности электората через систему политических институтов контролировать сбор, распределение и перераспределение налогов.

## **Налоговые обязательства и перемещение налогов**

Перемещение налогового бремени вызвано тем, что поскольку налог является искажающим, то это приводит к изменению аллокации ресурсов, а значит, появляется стремление агентов сократить налоговое бремя.

Перемещение налогового бремени понимается как способность налогоплательщика компенсировать свои потери из-за введения налога за счет других агентов.

Сфера действия налога — это совокупность индивидов, на которых фактически ложится бремя налога, т. е. чье положение при прочих равных условиях ухудшается в связи с введением налога. В основе механизма перемещения лежит взаимозависимость участников рыночной сделки. В отличие от государства рыночные агенты не имеют возможности принудить других разделить свои обязательства, но они могут изменять совокупность добровольных сделок, в которые вступают. Если в результате налогообложения экономический агент не заинтересован принимать участие в данной сделке, то в проигрыше также остаются потенциальные партнеры, интересам которых отвечали бы эти сделки. Гибкость экономического поведения — это способность полностью или частично покидать сферу действия налога, перемещая бремя на других лиц.

Здесь понимается сокращение участия в сделках без больших экономических потерь, предполагается готовность замещать налогооблагаемые товары, услуги, ресурсы и виды деятельности другими благами.

Пути снижения налогового бремени (легальные):

— изменение структуры и интенсивности деятельности. За возможность сместить налоговое бремя на контрагентов приходится платить отказом от той структуры потребления или производства, которая была бы наиболее желательной при отсутствии налога;

— перемещение налогового бремени на других лиц. Налоговое бремя перемещается назад, если налогоплательщик под воздействием налога сокращает покупки, т. е. на его рыночных партнеров — продавцов. Налоговое

бремя перемещается вперед, если налогоплательщик под воздействием налога сокращает продажи, т. е. на его рыночных партнеров — покупателей.

### **Избыточное налоговое бремя и оптимизация налогообложения**

Оптимизация системы налогообложения означает, что налоговые поступления достаточны для покрытия государственных расходов на производство общественных благ, и при этом не происходит изменения в аллокации ресурсов (экономической эффективности), искажающее действие налогов минимально.

В связи с этим избыточное налоговое бремя может рассматриваться как мера искажающего действия налога.

Избыточное налоговое бремя с точки зрения потребителя — издержки, возникающие из-за вызванной налогами переориентации аллокации ресурсов, в результате чего потребитель получает меньшее количество налогооблагаемого товара и большее количество других товаров, субъективная ценность которых для него может быть меньше ценности облагаемого налогом товара.

Избыточное налоговое бремя с точки зрения производителя — недополученный доход, возникающий из-за переориентации аллокации ресурсов. Предполагается, что высвобожденные ресурсы при вложении в другие отрасли будут иметь меньшую отдачу (более высокие альтернативные издержки).

Концепции измерения избыточного налогового бремени:

- Даймонд и МакФадден (Diamond, MacFadden, 1974): избыточное налоговое бремя равно той сумме, которую правительство должно предложить потребителю, чтобы он мог достичь первоначального уровня полезности при условии уплаты налога. Речь идет о компенсирующей вариации;
- Моринг (Mohring, 1977): избыточное налоговое бремя равно превышению над суммой налоговых поступлений той суммы, которую налогоплательщик готов был бы заплатить за то, чтобы отменить налоги. Это эквивалентная вариация.



Избыточное налоговое бремя возникает вследствие того, что отдача от налогооблагаемых ресурсов снижается, что приводит к перемещению ресурсов в другие секторы экономики, в результате формируется новая структура производственного и потребительского поведения. Таким образом, более ценными становятся те варианты, которые в отсутствие налога представляли меньший интерес, т.е. снижается аллокационная эффективность. Предоставление налоговых льгот является нерыночным стимулом каллокационным сдвигам в экономике, т. е. принудительно изменяются соотношения между величинами предельных чистых выгод от различных способов использования ресурсов. На величину избыточного налогового бремени влияют следующие факторы: начальное (доналоговое) состояние, вид налога, функции спроса и предложения, вид рыночной структуры.

Модели воздействия налогов на поведение экономических агентов и распределение налогового бремени:

- влияние налогообложения доходов на выбор между сбережением и потреблением;
- налогообложение предприятий (налоги на факторы производства, объем выпуска, доходы);
- распределение налогового бремени на конкурентных рынках;
- распределение налогового бремени в условиях монополии;
- распределение налогового бремени на рынке труда.

Краткие выводы по использованию моделей:

- Выделение эффектов замещения и дохода.

Эффект замещения объясняется полным или частичным замещением налогооблагаемого товара другими на основе сопоставления новых соотношений цен с первоначальными.

Эффект дохода показывает изменение в структуре потребления в связи с приспособлением к новому уровню реального дохода.

- В условиях налогообложения дохода косвенно облагается труд, в результате чего индивид замещает его досугом (и, следовательно, величина

избыточного бремени налогообложения доходов зависит не только от налоговой ставки, но и от склонности налогоплательщиков при прочих равных условиях затрачивать дополнительные усилия ради увеличения заработков).

- При налоге на капитал налогом косвенно облагается накопление, что побуждает индивидов увеличивать текущее потребление.

- Бремя налога не зависит от того, на какую из сторон рыночного взаимодействия возложены налоговые обязательства.

- Переместить налоговое бремя на контрагентов удастся той стороне, которая обладает преимуществом в эластичности объема сделок по цене.

- Более тяжелое налоговое бремя несет та сторона, поведение которой менее гибко (если в точке пересечения кривых спроса и предложения более эластичен спрос, то налоговое бремя в большей степени ляжет на продавцов, если более эластично предложение — то на покупателей).

Эквивалентными являются налоги, которые мобилизуют одну и ту же сумму в доход государства и при этом обуславливают одинаковые экономические последствия для всех секторов хозяйства и групп населения. Примерами эквивалентных налогов могут служить налоги на совершенно конкурентном рынке: не имеет значения, на кого вводится налог — на продавца или покупателя; НДФЛ, НДС, налог на расходы домашних хозяйств, так как имеют одну и ту же широкую базу — совокупность доходов населения.

Выявление эквивалентности имеет практическое значение. Поскольку тот или иной эквивалентный налог может иметь преимущество перед другим с точки зрения организационной простоты или экономической нейтральности, что может быть использовано государством для формирования рациональной налоговой системы в зависимости от экономических целей развития страны. Однако эквивалентность рассматриваемых налогов обеспечивается лишь при определенных условиях, предполагающих взаимное соответствие ставок. Так, например, прогрессивный НДФЛ и НДС не могут быть эквивалентными в силу наличия вычетов по первому налогу. Но их можно рассматривать как эквивалентные при пропорциональной ставке.

Итак, анализ сферы действия налога дает ответ на вопрос, на кого именно ложится налоговое бремя, т. е. вопрос фокусируется на распределительном аспекте налогообложения, иллюстрирует, что реальный размер налогового бремени нетождествен суммам, собираемым государством, так как налог «сталкивает» экономику с контрактной линии, более того, демонстрирует механизм, который реализует перемещение налогового бремени, формирует отклонение посленалогового уровня аллокационной эффективности от доналогового, а также доказывает, что перемещение налогового бремени связано с искажающим действием налогообложения.

Модели оптимизации налогообложения предполагают минимизацию избыточного налогового бремени. Требования к вводимым налогам:

— порождение минимального избыточного налогового бремени (принцип нейтральности налогообложения);

— налоги должны полностью покрыть потребность в средствах, которую испытывает государство (пример стабилизационной функции государственных финансов).

Приемлемость вводимых налогов определяются:

— способностью государства собрать необходимую сумму налога;

— принципами справедливости;

— при определении оптимальной структуры налогов перераспределительные требования могут учитываться по-разному.

Проблема оптимизации налогообложения предполагает отражение этих требований непосредственно в целевой функции.

Под оптимизацией налогообложения понимается минимизация избыточного налогового бремени при некоторых ограничениях на распределение дохода.

Правило Рамсея (1927) предполагает воздействие на факторы, определяющие величину избыточного налогового бремени (ставка налога, эластичность спроса и предложения по цене).

## **Бюджетный (налоговый) федерализм: теоретические основы и модели функционирования**

При различных видах общественных благ появляются различные варианты их финансирования: на федеральном уровне или региональном. Масштаб потребления общественного блага является основным критерием выбора уровня, на котором будет финансироваться благо (таблица 6).

Таблица 6 - Взаимосвязь общественных благ и способов финансирования

Виды благ	
Глобальные общественные блага	Локальные общественные блага: — по территориальному принципу — по социальному критерию
Финансирование	
Федеральный уровень	Федеральный / региональный

Следует отметить, что дискуссия ведется в отношении финансирования локальных благ, поскольку местный уровень лучше знает о своих потребностях, но в то же самое время различия в платежеспособности региона не должны ограничивать (дискриминировать) финансирование общественных благ.

Теоретической основой для принятия решения о выборе уровня финансирования служит теорема о децентрализации (Оутс, 1972).

Основные допущения:

- два района, жители которых отличаются друг от друга функцией спроса на общественное благо;
- издержки и выгоды переезда между районами отсутствуют;
- постоянная отдача от масштаба при производстве общественных благ.

На рисунке 3 представлено обоснование выбора централизованного или децентрализованного решения в отношении поставки локального блага.

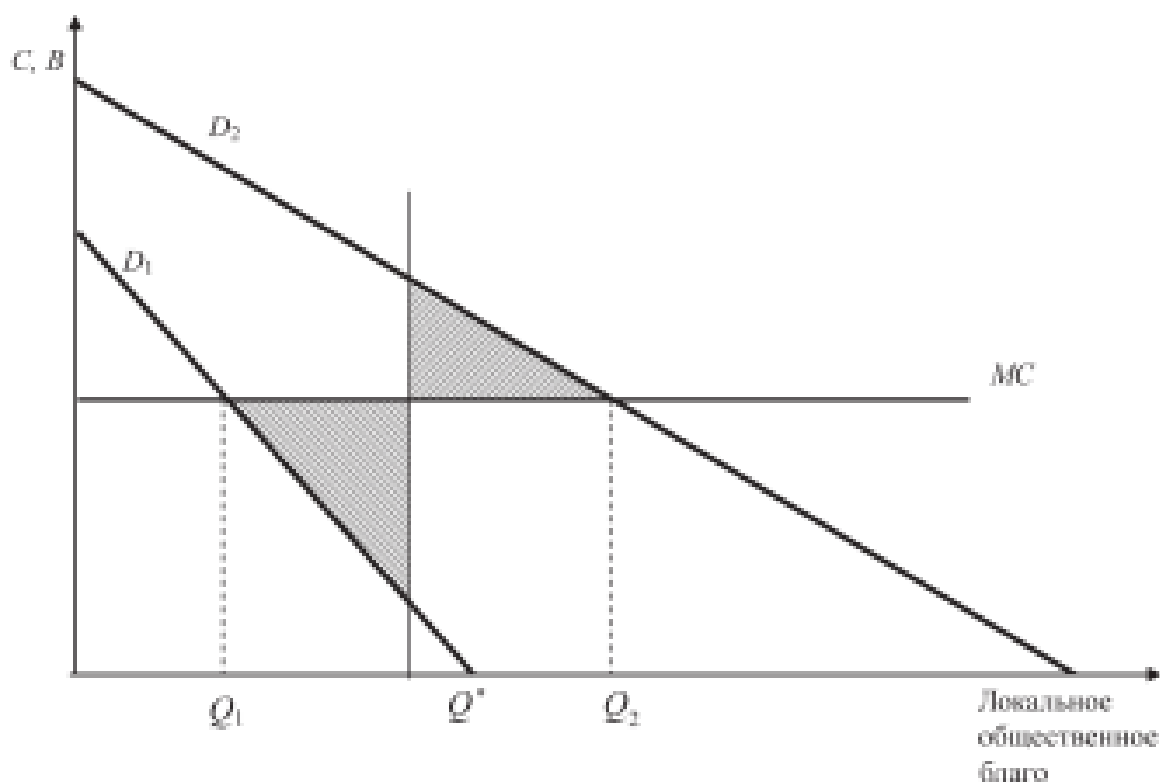


Рисунок 3 -. Выбор между централизованным или децентрализованным решением по поставке локального блага

Если решение будет централизованным, тогда будет произведено  $Q^*$  локального блага. Однако этот вариант не учитывает различия в спросе в регионах. Поэтому для первого региона необходим объем блага в размере  $Q_1$ , а второму региону требуется больше локального блага — на уровне  $Q_2$ . Централизованное решение приведет к потерям в экономике, связанным с недопроизводством и недопотреблением блага для региона 2 и перерасходом средств для региона 1 (на рисунке площади треугольников).

Тогда теорема формулируется следующим образом: для локальных общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованной группой и для которых издержки производства одинаковы для любого уровня (локального и федерального), децентрализованно принятое решение о поставке общественного блага либо эффективнее централизованного, либо не уступает ему с точки зрения эффективности.

Следствия теоремы:

- потери благосостояния от централизованного обеспечения локальным общественным благом растут с увеличением неоднородности предпочтений между географически разделенными сообществами;
- чистые потери общества зависят от ценовой эластичности спроса;
- при наличии экономии от масштаба может возрасти оптимальный размер территории, имеющей собственные полномочия;
- возможен перелив выгод между территориями.

Данная теорема дает основание для развития автономности регионов, а значит, появления системы бюджетного федерализма.

**Бюджетный федерализм** — это система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса, предполагающая автономное функционирование бюджетов различных уровней власти на основе определенных норм.

Нормы:

- 1) самостоятельность бюджетов различных уровней;
- 2) законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между всеми уровнями;
- 3) соответствие финансовых ресурсов тем функциям, которые закреплены за соответствующим уровнем власти.

Основу бюджетного федерализма формируют закрепленные функции и тем самым распределение расходов (таблица 7).

Таблица 7 - Закрепление функций государства и способа решения

Функция государства	Решение
Аллокационная	Децентрализованное
Перераспределительная	Децентрализованное
Централизованное	Стабилизационная Централизованное

В ходе решения о поставке общественных благ проявляются две противоположные тенденции:

- конкуренция между регионами на рынке социальных услуг;
- выравнивание условий конкуренции для обеспечения населения на всей территории страны неким стандартом социальных услуг.

Гипотеза Ч. Тибу (1956) объясняет конкуренцию между регионами.

Суть гипотезы: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и более полной реализации этих предпочтений.

«Голосование ногами»: индивиды выбирают тот регион, который обеспечивает такой уровень локального общественного блага и взимаются такие налоги, которые в наибольшей степени соответствуют их предпочтениям.

Ограничения выполнения гипотезы Тибу:

- индивиды могут не владеть всей полнотой информации о местных расходах;
- издержки по переезду (расходы на переезд, проблема с новым жильем, сложности поиска нового места работы, утрата привычного окружения);
- наличие экономии от масштаба (большой размер территории), а для представления всех возможных предпочтений число регионов должно быть велико (небольшой размер территории);
- межтерриториальные экстерналии.

### **Модели бюджетного федерализма**

Существует несколько причин, по которым возможно вмешательство центральной власти в деятельность нижестоящих бюджетов:

1. Перераспределение: без вмешательства центральной власти регионы, обладающие более благоприятными внутренними факторами, будут более богатыми, чем другие регионы страны.

2. Внешние факторы (межтерриториальные экстерналии): действия одних регионов оказывают важное воздействие на внешние факторы для других регионов.

3. Коррекция неэффективности в равновесии местных общественных благ: равновесие может быть неэффективным по отношению к размеру субъекта, уровню обеспечения и выбору общественных благ или сочетаемости индивидов.

Внешние факторы могут быть связаны как с расходными, так и с доходными обязательствами субфедеральных властей.

Во-первых, внешние эффекты, связанные с расходами субфедеральных властей, могут возникнуть, когда местное правительство финансирует сферу образования, но некоторая часть выгод может присваиваться районами, где человек будет жить после получения образования. То же относится и к инфраструктуре — часть выгод может перетекать в соседние регионы. Во-вторых, внешние эффекты, связанные с доходными обязательствами субфедеральных властей, могут возникнуть, когда местные и региональные налоги выплачивают нерезиденты данного субъекта или когда власти устанавливают более низкие налоговые ставки для привлечения налоговой базы.

Кроме того, в многоуровневом государстве может возникать такая ситуация, когда субнациональные власти стремятся получить дополнительные доходы, перекладывая расходные полномочия на вышестоящие бюджеты. Например, местные власти могут начать финансирование инвестиционного проекта, рассчитывая потом попросить помощи у вышестоящих властей для дальнейшего финансирования данного проекта.

Таким образом, воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения центральных ресурсов



и механизмы реализации их целевого направления и таким образом обеспечивает управление бюджетным устройством страны.

Большинство авторов (Oates, Musgrave, Olson), изучая способы организации межбюджетных отношений, сводят их к модели бюджетного федерализма, понимая под последним систему налогово-бюджетных взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих органов власти на всех стадиях бюджетного процесса. Любая модель бюджетного федерализма основывается на следующих составляющих:

- на четком разграничении бюджетной ответственности и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;
- на наделении каждого уровня власти доходными источниками, достаточными для реализации этих полномочий;
- на применении механизма трансфертов (государственных грантов) с целью сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг.

Вертикальное выравнивание трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных источников, среди которых акцент делается на налоговые поступления.

Несоответствие между ними полностью устранить без внешней корректировки невозможно: абсолютное совпадение налогового потенциала и объективных потребностей данной территории практически не встречается.

Горизонтальное выравнивание означает пропорциональное распределение налогов между юрисдикциями для устранения или снижения неравенства в налоговых потенциалах территорий. Такие проявления неравенства регионов рассматриваются в теории бюджетного федерализма аналогично неравенству в распределении доходов и материальных ценностей среди различных слоев населения как форма проявления социального неравенства, вызываемая территориальным фактором.

Целью горизонтального бюджетного выравнивания является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны.

Традиционные модели поведения субнациональных властей обычно базируются на стандартной теории оптимизации полезности потребителя при условии бюджетного ограничения.

Пусть население юрисдикции максимизирует следующую функцию полезности:

$$\begin{aligned} \max U &= x_i^\alpha g^\beta; \\ \text{s.t. } F(n) &= nx + g, \end{aligned} \tag{5}$$

где  $x$  — частные блага;  $g$  — общественные блага;  $n$  — количество жителей;  $F(n)$  — функция, отражающая суммарное потребление индивидами частных и общественных благ внутри юрисдикции.

Если  $\alpha > \beta$ , то избиратели предпочитают частные блага, если  $\alpha < \beta$  — общественные. Функция полезности  $U(x_i, g)$  является выпуклой, непрерывно дифференцируемой. Выбор индивидуумов внутри юрисдикции может быть изображен геометрически, как это показано на рисунке 4 точкой А — равновесная позиция внутри юрисдикции. Предполагается, что не существует ограничений со стороны спроса. Решением данной задачи является определение объема потребления общественных благ, различающегося в зависимости от предпочтений, выраженных функцией  $U$ , и уровня населения юрисдикции.

В качестве показателя выравнивания диспропорций между регионами и экономического роста в случае, когда юрисдикциям предоставляется полная самостоятельность, может служить уровень полезности  $U(x_i, g)$  избирателей в данной юрисдикции.

Для случая, когда общественные блага более предпочтительны населением юрисдикции, в модели Ромера и Розенталя предполагается, что органы власти юрисдикции максимизируют размер собственного бюджета,

вовлекая избирателей в процесс определения объема производства общественных и частных благ.

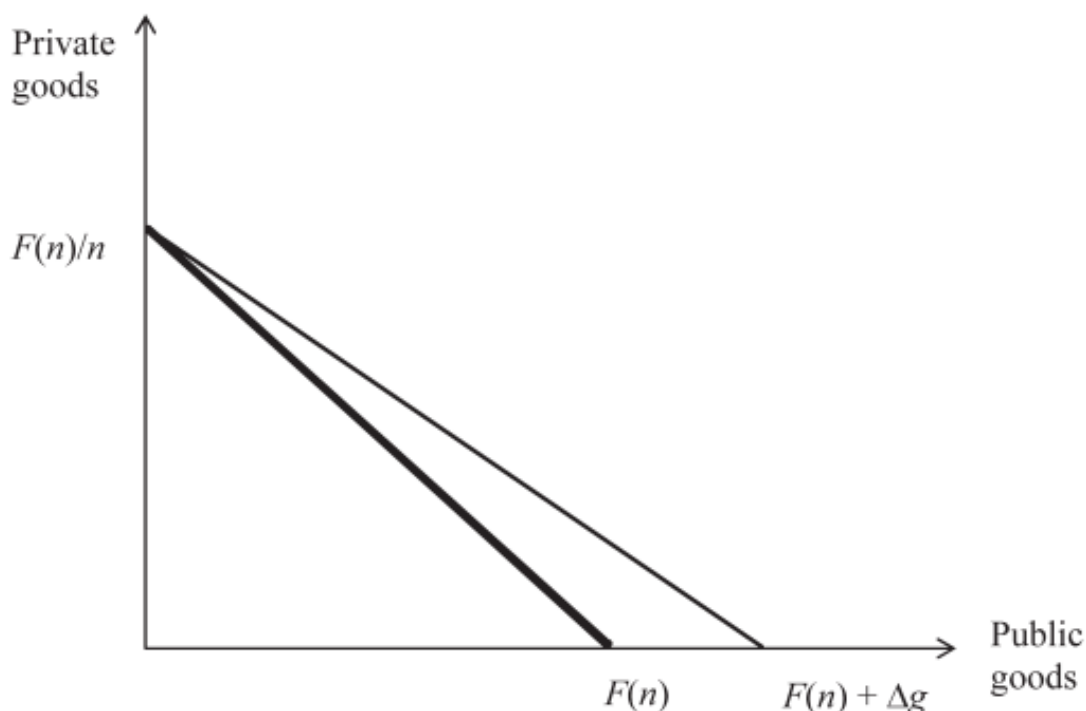


Рисунок 4 - . Увеличение бюджетных расходов внутри юрисдикции

Органы власти ежегодно самостоятельно устанавливают расходы собственного бюджета на некотором уровне, если избиратели не проголосовали за иной уровень расходов на референдуме. Согласно гипотезе данной модели, с целью максимизации собственного бюджета референдум об изменении расходов бюджета юрисдикции созывается властями только в том случае, если фактические расходы бюджета финансируются на уровне ниже оптимального для избирателей, т.е. референдум проводится только по поводу одобрения избирателями повышения бюджетных расходов.

Увеличение бюджетных расходов приводит к увеличению предложения общественных благ на  $\Delta g$  (сдвигу прямой  $F(n)$  вправо на  $\Delta g$ , причем точка  $F(n)/n$  останется неизменной, так как население юрисдикции и уровень производства частных благ не меняются), все это благоприятно влияет на

экономику юрисдикции, способствует ее росту (при условии, что расходы являются эффективными).

Для случая, когда частные блага более предпочтительны местным населением, в модели Кинга вводятся предпосылки относительно целевой функции медианного избирателя: его задачей является максимизация собственной функции полезности путем выбора оптимального набора из общественных и частных благ при условии, что правила налогообложения на уровне юрисдикции не должны приводить к ухудшению состояния беднейших слоев населения в регионе ниже определенного медианным избирателем уровня ( $g'$ ). В этой ситуации бюджетное ограничение при увеличении доходов избирателей вследствие снижения налоговых ставок приобретает вид ломаной, что не позволяет существенно увеличить расходы субнационального бюджета. Снижение налоговых ставок приводит к увеличению полезности избирателей (рисунок 5).

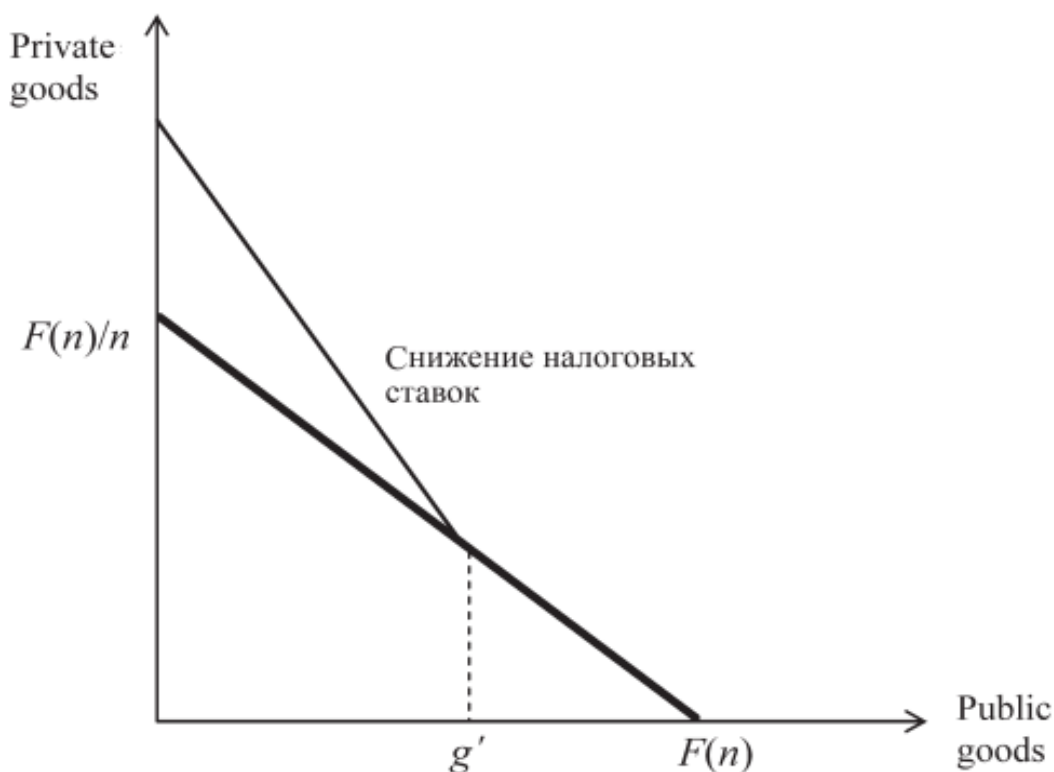


Рисунок 5 - . Снижение налоговых ставок

Ряд более поздних теоретических работ (Oates, 1993; Lin&Liu, 2000; Akai&Sakata, 2002; Stansel, 2005; Iimi, 2005)<sup>54</sup> также основываются на гипотезе о том, что децентрализация положительно влияет на экономический рост региона.

В данном случае экономический рост региона является следствием эффективного производства общественных благ субфедеральными властями. При этом размер выгод от децентрализации определяется степенью распределения полномочий между юрисдикциями. Если субфедеральные власти будут наделены незначительными полномочиями, то выгоды для региона от такой децентрализации соответственно будут небольшими. Если же юрисдикции обладают полной бюджетной самостоятельностью, то согласно гипотезе Тибу<sup>56</sup> при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения это способствует Парето-улучшениям. В данном случае существующая неоднородность экономического развития между регионами внутри одного государства должна снижаться.

Финансовые перечисления из федерального бюджета в региональные бюджеты включают в себя дотации, субсидии, субвенции, трансферты (общее название для выделяемой помощи — межбюджетные гранты). Межбюджетные гранты делятся на целевые и нецелевые. Целевые гранты имеют четко определенную направленность расходования, например, на образование, здравоохранение, поддержку малообеспеченных слоев населения.

К целевым грантам относят субсидии и субвенции. Направление расходования нецелевых грантов определяют субфедеральные власти самостоятельно. Трансферты являются одним из видов нецелевой финансовой помощи субъектам Федерации.

### **Современные тенденции развития доходов бюджетов разного уровня**

Долгосрочный прогноз доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации характеризуется следующими особенностями:

□ снижением доли нефтегазовых доходов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации и в ВВП, что обусловлено отставанием темпов роста нефтегазового сектора от темпов роста экономики в целом;

□ снижением доли налогов и сборов на импорт в ВВП в результате сокращения доли импорта в ВВП и прогнозируемого изменения его структуры в сторону необлагаемых видов продукции или облагаемых по более низким ставкам; при этом учитывался эффект от усилий по сокращению объема импорта, не учитываемого таможенной статистикой;

□ ростом поступлений НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации за счет развития секторов с высокой добавленной стоимостью, снижения доли экспорта в ВВП и повышения качества администрирования доходов;

□ ростом налогов на прибыль и доходы в результате опережающего роста объема прибыли в экономике и налогооблагаемых доходов населения после 2010 года;

□ увеличением относительной величины нефтегазовых доходов, которые используются для финансирования расходных обязательств; снижение доли нефтегазовых доходов, перечисляемых в Резервный фонд.

Согласно долгосрочному прогнозу, доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут составить к 2020 году 33,1% ВВП (с учетом доходов от инвестирования средств Резервного фонда), что в целом соответствует оценке на 2010 год. Нефтегазовые доходы федерального бюджета продолжат свое снижение после 2010 года, а после 2016 года снизятся ниже уровня нефтегазового трансферта (3,7% ВВП), зафиксированного в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Дополнительные доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет улучшения качества администрирования и других мер по повышению собираемости налогов и сборов оцениваются в «инновационном» сценарии в 1,5%–2,0% ВВП.

## 2.2. Расходы бюджета

Формирование расходов всех уровней бюджетной системы осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными распределением расходных полномочий между бюджетами разного уровня (Бюджетный кодекс РФ, ст.65).

Общественные расходы: расходы бюджетов всех уровней, расходы государственных внебюджетных фондов, расходы негосударственных некоммерческих организаций. Первые две категории составляют подавляющую часть общественных расходов и находятся в ведении государственного управления. Принципиальное значение при возрастающих объемах государственного присутствия в экономике приобретает финансовый анализ расходов бюджета. Для анализа расходов используются показатели их объема, темпов роста, относительной динамики в сравнении с ВВП (эластичности), изменения структуры расходов, и система финансовых коэффициентов, специализированная по видам расходов.

Практически важными показателями общественных расходов являются их значения, рассчитанные на душу населения. Удельные уровни отдельных бюджетных услуг – расходы на образование на одного учащегося, затраты на здравоохранение, культуру и другие социальные услуги в расчете на одного жителя могут использоваться для определения минимальных стандартов бюджетной обеспеченности и нормативов их финансирования.

Следует отметить, что на современном этапе для большинства стран характерна тенденция опережающего роста расходов по отношению к их валовому продукту. Денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование расходов бюджетов всех уровней должно базироваться на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ.

## **Понятие бюджетных расходов и факторы, определяющие их величину**

В современной экономической системе государство выполняет ряд общественнозначимых функций. Успешная их реализация предполагает, что каждая государственная программа должна иметь соответствующую финансовую поддержку. Государство использует финансовые ресурсы, аккумулируемые бюджетной системой за счет налогов и других видов доходов, на финансирование программ расходов. Расходы государства затрагивают интересы каждого гражданина, в демократических странах они привлекают к себе широкое общественное внимание, и являются предметом активной дискуссии.

Организации, граждане являются налогоплательщиками, они участвуют в финансировании доходной части бюджета и поэтому заинтересованы в том, чтобы государство эффективно распоряжалось финансовыми ресурсами. В развитых странах мира большое внимание уделяется развитию общественного контроля над формированием и исполнением программ расходов.

Бюджетные расходы можно определить как процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит несколько иное определение. В соответствии с ним расходы бюджета – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления (БК РФ, ст. 6). Приведенные определения отражают различные подходы к пониманию государственных расходов. В первом случае акцент делается на управленческие, процедурные моменты, во втором – на ведущие функции государства, выполнение централизованного фонда – бюджета. Действительно, в современных условиях бюджетные расходы – основа сложной системы взаимоотношений, охватывающей не только органы государственной власти (законодательные, исполнительные, контрольные и



др.), но и прежде всего гражданское общество. Распределение государственных средств по отдельным расходным статьям закрепляется законодательно, в составе законов о бюджете. Его планирование, обсуждение, исполнение и контроль является центральным элементом бюджетного процесса. Определение, принятое в Бюджетном кодексе, подчеркивает функциональную сторону расходов, делает акцент на разграничении расходных полномочий различных уровней государственной власти.

Величина бюджетных расходов зависит от многих факторов. Она определяется объемом валового внутреннего продукта страны; величиной доходов государства, которая, в свою очередь, зависит от уровня налогообложения, собираемости налогов, неналоговых поступлений в бюджет; предпочтениями общества в пользу перераспределительных программ и рядом других факторов. В различных странах периодически принимаются программы сокращения отдельных видов расходов, направленные на экономию бюджетных средств и повышение эффективности их использования. Однако, для государственных расходов в целом, как мы отмечали выше, характерна тенденция к опережающему росту по отношению к ВВП.

Рассмотрим более подробно факторы, определяющие динамику расходов:

1. Экономическое развитие страны. Если страна находится на этапе экономического подъема, доходы бюджета растут и, как следствие, расширяются возможности по осуществлению бюджетных расходов. Политические силы, представляющие интересы различных общественных кругов (малообеспеченных слоев населения, предпринимателей, получающих государственные заказы и т.п.) оказывают давление на правительство с требованиями увеличить определенные расходные статьи.

Сокращать расходы на этапе экономического спада значительно сложнее, чем увеличивать при благоприятной ситуации в экономике. Стимулы к их росту бюджетных расходов более сильны и понятны обществу. В этом проявляется асимметрия интересов по отношению к росту государственных расходов. Выгоды от роста расходов очевидны, они проявляются достаточно

быстро и их легче прогнозировать. (Например, положительный эффект социальных расходов заключается в повышении уровня доходов пенсионеров, инвалидов, семей с детьми). Напротив, выигрыш от экономии государственных средств не столь очевиден и проявляется, в более длительной перспективе. Сокращение расходов, особенно в части финансирования социальных программ, – это чрезвычайно непопулярная мера. Поскольку программы ограничения расходов даже в случае их острой необходимости имеют сильную оппозицию, их успешная реализация возможна только при наличии политической воли, решительности правительства, а также дополнительной общественной поддержке. Особого внимания заслуживает проблема сокращения административных расходов бюджета, к которым относятся расходы на содержание административных аппаратов всех уровней и видов.

Проблема их сокращения связана с группой общества, которая и инициирует расходы бюджета, поэтому их сокращение также – непопулярная мера, с одной стороны, а с другой - необходим более представительный анализ состояния расходов в данной области. Он может содержать следующие элементы:

- количественная идентификация затрат и результатов в данной сфере (сравнение целевых параметров и результатов реализации);
- сравнение результативности данного сектора с другими секторами экономики, расчет подушевых величин государственных расходов в данном секторе;
- сравнение уровня производительности труда и уровня заработной платы в данном секторе.

Все указанные параметры требуют критериальной разработки и в современных условиях не существуют в явном виде. Поэтому программа сокращения расходов так сложно поддается реализации. В российской практике была проведена ревизия социальных программ, результатом которой явилось их резкое сокращение и пресловутая монетизация льгот, а ревизия сектора государственного управления осталась недоступной.

2. Человеческий капитал. Вложения в развитие человека - важная задача государства. Эти вложения нацелены не столько на получение краткосрочного результата, сколько на создание потенциала для устойчивого развития общества в будущем. Они связаны с развитием системы образования, здравоохранения, культуры и искусства и имеют значимый удельный вес в бюджетах развитых стран.

Базой для планирования расходов на человеческое развитие являются демографические и социальные показатели - численность населения и отдельных его категорий (население с различным уровнем доходов; численность детей дошкольного и школьного возраста, студентов учебных заведений; число больных по различным группам заболеваний и т.д.). Величина расходов определяется двумя факторами – контингентом получателей и нормами расходов, которые рассчитываются на душу населения и закрепляются в законодательстве, инструкциях и методиках. Если демографическая ситуация благоприятна, то число получателей увеличивается, а, следовательно, объем расходов также должен возрастать. Тенденции развития человеческого капитала свидетельствуют только о тенденциях роста расходов на него, при этом важен рост качества государственных услуг, предоставляемых на развитие человеческого капитала.

3. Научно-технический прогресс. Развитие техники и технологии ведет к появлению новых видов общественных благ и провалов рынка, а значит требует новых сфер государственного регулирования. Например, бурное внедрение новых видов носителей информации в XX веке привело к резкому снижению затрат на копирование информационных продуктов. В результате перед производителями остро встала проблема защиты их авторских прав, которую должно обеспечивать государство.

За счет государственного бюджета финансируются такие проекты, которые не приносят коммерческого эффекта, но являются фактором национального престижа страны. Речь идет о фундаментальных научных разработках, технологиях военного назначения, исследовании космического

пространства, нанотехнологиях. В странах, являющихся мировыми лидерами в сфере НТП, значимость государственной поддержки научно-технического развития оценивается очень высоко. Соответственно велик и удельный вес данных расходных статей в структуре бюджета.

4. Институциональные и политические факторы. Государственные расходы закрепляются в законах, долгосрочных программах, соглашениях с международными организациями. Для их пересмотра в закон о бюджете необходимо вносить поправки, что ограничивает возможности по оперативному изменению расходов государства.

Государственные организации по своей природе являются бюрократическими. Они стремятся укрепить свои позиции, которые в свою очередь зависят от размеров их бюджета и подконтрольных расходов. Являясь профессионалами в конкретной области, они лучше осведомлены о положении дел и отстаивают прежде всего коллективные интересы. Напротив, потребители государственных услуг хуже информированы, разобщены, имеют противоречивые цели и задачи.

Находящиеся у власти политические силы также могут отстаивать повышение государственных расходов. Наиболее ощутимо это проявляется в период предвыборной кампании, когда действующее руководство может использовать расширение расходов для привлечения избирателей в поддержку своих кандидатов.

5. Внешние обстоятельства. При возникновении чрезвычайных ситуаций, таких войны или природные катаклизмы, роль государства в регулировании экономики существенно возрастает. Увеличиваются и государственные расходы, которые в дальнейшем с трудом поддаются сокращению.

### **Виды расходов**

Социальные трансферты нацелены на поддержку тех, кто не может обеспечить свое существование и достойный образ жизни, или имеет какие-либо особые заслуги перед обществом.

Экономическое обоснование рациональности социальных трансфертов состоит в том, что улучшение положения малоимущих и нуждающихся граждан за счет перераспределения доходов и богатства в обществе дает больший прирост общественной полезности, чем некоторое снижение благосостояния более обеспеченных слоев населения.

Масштабы социальных трансфертов и их удельный вес в бюджетных расходах зависят от эгалитарных предпочтений общества.

В условиях бюджетного федерализма в рамках бюджета каждого уровня помимо видов социальной помощи, установленных общенациональным законодательством, может быть введена своя система социальных трансфертов. Такая возможность позволяет полнее отразить местные эгалитарные предпочтения, приоритеты местного сообщества, а значит, повысить эффективность бюджетных расходов. Поэтому децентрализация системы социальных трансфертов, перемещение основной их массы на локальный уровень становится условием повышения эффективности социальной помощи. Социальные трансферты можно подразделить на три категории – денежные выплаты или трансферты, помощь в натуральной форме и субсидии производителям социально значимых товаров и услуг.

Денежные трансферты населению осуществляются в виде – пенсий, стипендий, пособий, дотаций, компенсаций, и других социальных выплат, установленных законодательством. Они могут быть определены для индивидуального получателя, или рассчитаны на семью (домохозяйство), носить единовременный, ограниченный во времени, или постоянный характер.

Однако у денежных трансфертов имеется отрицательная сторона. Они могут быть использованы не по назначению. Введение контроля требует дополнительных затрат и уменьшает эффективность денежных трансфертов, негативный аспект денежных выплат также связан со снижением стимулов к труду. Поэтому эффективное исполнение денежных трансфертов предполагает соблюдение ряда моментов:

Во-первых, денежные трансферты должны иметь адресный и заявительный порядок выплат, то есть предоставляться только тем, кто в установленном порядке обратился в органы социальной защиты населения и прошел отбор по ряду критериев. Если денежные трансферты предоставляются трудоспособному населению, то они должны быть ограничены во времени, требовать периодического подтверждения их правомерности и целесообразности.

Во-вторых, выплаты должны быть ориентированы на определенный уровень потребления (например, прожиточный минимум), чтобы реально помогать ликвидации бедности.

В-третьих, перечень видов денежных трансфертов населению должен быть органичен, поскольку большое их разнообразие усложняет планирование и снижает достоверность бюджетных заданий, увеличивает затраты на координацию выплат и контроль.

В-четвертых, целесообразно большую часть денежных выплат производить через бюджеты нижнего муниципального уровня. На этом уровне легче наладить их адресный учет и контроль нуждаемости, выбрать наиболее эффективные и приспособленные к местным условиям формы трансфертов.

Социальная помощь в натуральной форме может иметь вид бесплатных благ или услуг для всего населения или отдельных его категорий, предоставления льгот на определенные блага или услуги, т.е. частичную их оплату.

Ее преимущество перед денежными выплатами заключается в том, что она в большей степени детерминирует целевое использование средств при решении частных социальных проблем. Натуральная помощь гораздо в меньшей степени дестимулирует трудовую активность. Форма натуральной помощи сама по себе является фильтром для отбора нуждающихся.

Недостатком натуральной помощи является то, что она не оставляет выбора ее получателям. Они не могут максимизировать свою полезность.

Натурализация помощи - это по существу способ навязывания возможным получателям общественных предпочтений, которые они могут не разделять.

Полезность натуральной помощи для ее получателей может быть повышена за счет предоставления им ограниченной свободы выбора, когда малообеспеченные люди получают право не на конкретное благо или услугу, а на категорию благ и услуг (продовольствие, услуги здравоохранения и проч.).

Другим следствием натуральных трансфертов является изменение размеров располагаемых денежных доходов и структуры потребительских бюджетов их получателей. Это происходит в тех случаях, когда в составе натуральных благ и услуг имеются такие, которые ранее оплачивались или были способны замещать некоторые платные блага и услуги. Натуральная помощь в этих случаях обеспечивает также эффект, получаемый от денежных трансфертов.

Иногда бесплатные блага и услуги могут не высвобождать доходы их получателей, а наоборот, требовать дополнительных расходов. Поэтому иногда для реализации цели натуральной помощи приходится принимать несколько программ одновременно.

Программы натуральной помощи, индуцирующие дополнительные расходы, изменяют структуру расходов потребительских бюджетов их адресатов. Вопрос заключается в том, могут ли адресаты натуральной помощи ею воспользоваться, т.е. изменить структуру своих потребительских бюджетов.

Предельная полезность бесплатных благ и услуг, как и любых других, уменьшается с ростом их потребления, это реально доказали общественные фонды потребления, бытующие в социалистической экономике советского типа. Это становится рациональным ограничителем величины расходов на данные цели. Кроме того, программы натуральной помощи связаны с большими транзакционными издержками на регистрацию нуждающихся, организацию финансирования, раздачи и контроля получателей. Требуются дополнительные расходы на внутренний и внешний контроль организации натуральной помощи и ее использования. Все это является еще одним доводом

в пользу ограничения расходов на социальные трансферты в форме натуральной помощи.

Финансирование производителей социально значимых товаров и услуг осуществляется в форме льготного налогообложения, бюджетных субсидий, льготного кредитования, разного рода гарантий. Таким образом, оно может быть как прямым (субсидии), так и косвенным (льготы, гарантии). В отличие от денежных выплат и натуральной помощи, средства распределяются не потребителям, а производителям определенных благ и услуг. При этом производители, в отличие от бюджетных организаций, предоставляющих населению бесплатные услуги в общественном секторе (натуральные трансферты), действуют как коммерческие организации в условиях рынка.

Они имеют самостоятельные бюджеты, а ориентиром для них является получение прибыли. Государство в данном случае не занимается закупками и распределением благ и услуг среди нуждающихся. Государство за счет бюджетных средств покрывает убытки, или снижает затраты рыночных производителей.

Бюджетное финансирование производства товаров и услуг является худшей формой социальных трансфертов, т.к. оно наименее избирательно, не эффективно, приводит к дискриминации участников рынка.

Бюджетное финансирование производителей социально значимых благ и услуг может быть оправдано в тех случаях, когда не созданы институциональные условия для реализации других форм социальных трансфертов.

Бюджетные расходы на закупку товаров и услуг могут преследовать различные цели. Начиная от попыток стимулировать экономику в целом, или ее отдельные сектора за счет расширения агрегированного спроса, и заканчивая более узкими целями предоставления общих или социально значимых благ и услуг, а также обеспечения функций государственного управления.

Закупки товаров и услуг, внешние контракты. Производство далеко не всех благ можно передать рынку посредством формирования государственного



спроса и системы закупок. Национальная оборона, правопорядок, государственное управление обеспечиваются в настоящее время государственными институтами. В этом случае закупаются (оплачиваются) лишь те составляющие, которые необходимы для производства таких неотъемлемо государственных услуг. Например, необходимые материалы и оборудование, вооружения, здания и услуги по их обслуживанию и т.п.

влением услуг, а заказывать их исполнение в частном секторе или на государственных предприятиях, заключая с ними договоры. Такие договоры с независимыми юридическими лицами можно назвать внешними контрактами, т.к. они предполагают перечисление средств за пределы общественного сектора.

Государство долгое время являлось единственным производителем большинства услуг для общественного сектора. Однако в силу своей бюрократической природы его учреждения и ведомства больше внимания уделяют процедурным моментам, а не результативности, стремятся, прежде всего, упрочить свое положение и лишь во вторую очередь удовлетворить общественные интересы. Это приводит к высокой стоимости и низкому качеству государственных услуг. Поэтому при проведении реформ государственного управления широкое распространение получило привлечение внешних исполнителей для оказания традиционно государственных услуг, получившее название контрактации и аутсорсинга (*contracting-out, outsourcing*). Конкуренция между потенциальными исполнителями является главным фактором, позволяющим повышать результативность бюджетных расходов. Поэтому внешние контракты оформляемые в форме государственных закупок, предусматривающих процедуры котировок, открытого конкурса и аукционов оправданы в тех случаях, когда заказчик (государство) может рассчитывать на нескольких исполнителей, четко сформулировать свои требования (конечные результаты) и контролировать их исполнение. При этом транзакционные издержки по заключению контрактов и контролю их исполнения должны быть не выше той экономии бюджетных расходов, которую правительство ожидает

получить в результате контрактации. Иначе теряется экономический смысл внешних контрактов.

Бюджетные инвестиции, кредиты, гарантии. Помимо текущих расходов бюджеты содержат значительные расходы инвестиционного характера. Их отличие от текущих расходов состоит, во-первых, в долгосрочном влиянии на бюджет, его будущие доходы и расходы. Во-вторых, эти расходы в определенной части осуществляются на возвратной основе или предполагают получение долгосрочного эффекта. В-третьих, они часто выходят за пределы бюджетного года и усиливают связанность текущих бюджетных решений.

Бюджетные инвестиции являются безвозвратными и предназначены для создания объектов и мощностей по оказанию общих или социально значимых услуг. Помимо основной цели - расширения предоставления общих услуг и повышения их качества, они могут обеспечить снижение текущих расходов бюджета. Дело в том, что текущие и инвестиционные расходы бюджета не только взаимодополняемы, но и взаимозаменяемы.

Инвестиции на строительство больницы, например, означают, что когда она будет построена, потребуются дополнительные текущие расходы на содержание персонала, закупку лекарств и эксплуатационные расходы. В тоже время, если эта больница заменит несколько ранее существовавших небольших больниц, то это может дать экономию на масштабе, привести одновременно к сокращению текущих расходов на здравоохранение и улучшить его качество.

Бюджетные кредиты предоставляются на возвратной основе и могут быть использованы не только в рамках бюджетного сектора и межбюджетных отношений, но и для финансирования негосударственных коммерческих предприятий. Кроме прямых бюджетных кредитов, государство осуществляет кредитование через свои финансовые организации. Однако эти кредиты не учитываются в составе бюджетных кредитов, хотя бюджетные средства могут использоваться при формировании уставных капиталов этих финансовых институтов.

Бюджетные кредиты по форме являются долговыми операциями. Однако по существу, представляют специфическую форму бюджетных расходов. Дело в том, что отличительной особенностью бюджетного кредитования является его льготный характер. Это объясняется,

во-первых, тем, что государство в сфере коммерческого кредитования не должно быть конкурентом частных банков. Банки эту функцию выполняют гораздо лучше, поскольку рискуют своими собственными средствами, а не бюджетными;

во-вторых, выдавая кредиты, государство ориентируется не только, и даже не столько на коммерческий результат, сколько на социально-экономические и политические результаты.

В бюджетах утверждаются суммы предоставления и погашения кредитов. Разница между ними характеризует объем нетто кредитования. Именно его величина, как правило, учитывается в бюджетных расходах. Однако такой учет скрывает реальные объемы расходов, связанные с бюджетным кредитованием. Как уже отмечалось, бюджетные кредиты являются льготными. Это означает, что они включают определенную величину дотации. Кредитная дотация содержит не только разницу между рыночной ставкой и пониженным процентом за бюджетный кредит, что является явной формой расходов, но и неявные их формы. К последним относятся, например, допущение повышенных издержек управления инвестиционным проектом, большего риска неплатежей по кредитному договору. Все элементы явных и неявных кредитных льгот составляют дополнительные расходы (упущенные доходы) бюджета. Поэтому не только валовую величину кредита, но и сопутствующих явных и неявных льгот нужно сопоставлять с ожидаемым его полезным эффектом. Поскольку этот эффект в значительной степени является некоммерческим, а социально-экономическим, то целесообразность бюджетного кредита нельзя оценить на основе формальных процедур инвестиционного анализа. Это могут и по своим обязанностям должны сделать законодатели. Но для этого им нужна

информация обо всех расходах, связанных с предоставлением кредита, и планируемых результатах.

Еще одним инструментом являются кредитные гарантии. Они выдаются правительствами разных уровней в качестве обеспечения внутренних и внешних займов государственных и Специфическим видом расходов, связанным с инвестиционной деятельностью правительства негосударственных организаций, которые без этих гарантий не получили бы средств на рынке заемного капитала. Правительство, дающее кредитные гарантии, обычно рассматривает их как продолжение своей экономической и социальной политики, как «мягкий» вариант расходов, которые сразу не сказываются на состоянии государственных финансов.

Особенность гарантий состоит в том, что они являются неявными, потенциальными или условными обязательствами бюджета. В этом состоит привлекательность данного инструмента бюджета для правительства, стремящегося к экономической экспансии. Гарантии превращаются в явные расходы, если те, кому они выданы, не выполняют свои обязательства перед третьей стороной – кредитором. Этого может вообще не случиться, произойти в следующем бюджетном году или когда правительство, выдавшее гарантии, уйдет в отставку. Такая неопределенность гарантий содержит потенциальную угрозу для бюджета.

Гарантии привносят дополнительную неопределенность в процесс планирования бюджета. Для того чтобы свести эту неопределенность к минимуму устанавливаются лимиты гарантий, вводятся законодательные и процедурные ограничения на их выдачу.

Гарантии имеют еще один скрытый дотационный аспект. Как известно, в частном секторе гарантии являются платными. Эта плата формирует своеобразный страховой фонд для организации, выдавшей гарантию. Государственные гарантии, как правило, бесплатны.

Эта бесплатность является формой дотации получателю гарантии. Даже в тех странах, где с получателя гарантии собирается небольшой процент от

суммы кредита (США, Германия, Нидерланды), этот сбор не покрывает возможных убытков. Бесплатность гарантии означает, что размер возможной платы за нее в частном секторе должен сопоставляться с ожидаемым от нее результатом и утверждаться законодателями вместе с другими бюджетными показателями. Кроме того, при исполнении бюджета необходим мониторинг получателей гарантий, что также подразумевает дополнительные расходы, которые также нужно учитывать при обосновании целесообразности гарантии.

Резервные фонды. Спектр деятельности резервных фондов определяется статьей 81-82 БК РФ. В расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) - резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций.

Запрещается создание резервных фондов законодательных (представительных) органов и депутатов законодательных (представительных) органов.

Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процента утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, резервного фонда

местной администрации, предусмотренные в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, используются по решению соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации.

Порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, резервного фонда местной администрации, предусмотренных в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Отчет об использовании бюджетных ассигнований резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) прилагается к ежеквартальному и годовому отчетам об исполнении соответствующего бюджета.

### **Эффективность бюджетных расходов**

Бюджетные ресурсы, находящиеся в руках государства, ограничены. При их распределении возникает потребность в оценке эффективности программ расходов.

Программы, приносящие большой ожидаемый эффект, должны получить и большую финансовую поддержку, в то время как неэффективные расходы должны быть сокращены.

При этом оценить результативность программ расходов очень сложно по целому ряду причин.

Во-первых, эффективность бюджетных расходов имеет не только экономическую, но и социальную составляющую. Социальный эффект имеет определяющее значение при формировании государственной политики, однако

объективно измерить его практически невозможно. Например, улучшение качества образования можно оценить с помощью разных показателей, таких как: прием и выпуск студентов высших учебных заведений, число выданных дипломов с отличием (всего и по различным группам специальностей), трудоустройство выпускников, численность аспирантов и т.п. Однако, эти показатели лишь косвенно характеризуют качество образования, и общая оценка эффективности расходов может получиться искаженной.

Во-вторых, многие расходы государства нацелены не на решение текущих задач, а на достижение долгосрочного эффекта. В первую очередь, речь идет о расходах на развитие человека (образование, здравоохранение, культура и искусство), которые представляют собой вложение в будущее. При определении объемов финансирования таких программ необходимо оценивать и сопоставлять их эффективность в долгосрочном плане.

В-третьих, государственные расходы влекут множество побочных эффектов, как положительных, так и отрицательных. Например, строительство железной дороги повышает эффективность бизнеса в прилегающих районах, одновременно ухудшая условия проживания в непосредственной близости от нее. Побочные эффекты являются компонентом эффективности расходов, и учитывать их необходимо. Однако в силу сложности и многочисленности они трудно поддаются прогнозированию.

Наличие так называемых перемещенных выгод является одной из центральных проблем оценки эффективности расходов. Под перемещенными понимаются такие выгоды, которые извлекают не обозначенные в программе получатели расходов, а иные лица. Рассмотрим для примера выплату пособий малоимущим семьям. Эти выплаты направлены на улучшение положения граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Однако, выгоды от данных расходов (как денежные, так и неденежные) частично извлекают и другие лица, помощь которым не предусматривалась. В результате роста доходов бедных семей повышается спрос на товары прожиточного минимума – продукты питания, лекарства, дешевую обувь и одежду. А значит,

дополнительный доход получают фирмы, которые производят такие товары. Государственные организации, распределяющие расходы, также извлекают для себя выгоды: размер подконтрольных им ресурсов растет, а значит, укрепляется их положение в государственной иерархии.

Наконец, расширение социальных программ выгодно политикам, поскольку подобные меры укрепляют их поддержку среди избирателей. Если программа расходов связана с большими перемещенными выгодами, это говорит о ее неэффективности.

Оценка эффективности программ расходов необходима для распределения ограниченных бюджетных ресурсов. Поскольку построить объективную оценку очень сложно, на практике используется универсальный механизм принятия решений в условиях неопределенности – общественный выбор, в основе которого лежит процедура голосования. В период избирательной кампании граждане голосуют за представителей различных политических сил, избираемых в органы государственной власти, ориентируясь при этом на выдвигаемые ими программы. Выборные органы власти обеспечивают реализацию интересов избирателей при выработке государственной политики, в том числе при утверждении структуры расходов бюджета.

Для того чтобы обеспечить эффективность бюджетных расходов, необходимо соблюдать ряд условий:

1. Программы должны быть максимально конкретны, при этом они должны ориентироваться на достижение общественно-значимых целей, а не на финансирование организаций.

2. Отбор программ проводится на конкурсной основе. Процедуры конкурсов должны быть прозрачны, четко определены и широко известны.
3. Расходы на программы по возможности не должны носить постоянного характера, при составлении бюджета на очередной год их структуру следует пересматривать на основе анализа достигнутых результатов.



4. Программы расходов должны быть прозрачными и доступными для общественного контроля. Необходимо информирование общественности о том, на какие цели и в каком объеме расходуются средства налогоплательщиков.

5. Получатели перемещенных выгод (администраторы и исполнители программ), не должны иметь доступа к принятию принципиальных решений по программам расходов, отбору получателей и оценке их результатов.

Эффективность бюджетных расходов неоднородное понятие, поскольку в бюджетном секторе наличествует две ее разновидности - эффективность-рациональность и эффективность-целесообразность.

Два вида эффективности бюджетных расходов требуют наличия определенных моделей их оценки (таблица 8).

При оценке эффективности по затратам принципиальное значение имеет классификация затрат. Ключевым принципом классификации затрат в управленческом учете, применяемом в ходе реформы, является их разграничение на прямые, прямые административные и косвенные.

Прямые затраты - затраты, которые непосредственно отведены на достижение конкретной программы и напрямую начисляются на соответствующий счет ( т.е. заработная плата преподавательского состава).

Прямые административные затраты - сотрудники, участвующие в разработке политики в области профессионального обучения и в другой сходной деятельности, чей вклад в данную программу конкретен и значителен (относятся на основе реального или прогнозируемого вклада).

Косвенные расходы - расходы вспомогательных подразделений – бухгалтерии, юридического отдела, точек питания, компьютерной службы и другие затраты, направленные на обеспечение деятельности программы системы быстрых платежей.

Таблица 8 - Эффективность бюджетных расходов и ее критерии

Виды эффективности бюджетных расходов	Модели оценки эффективности бюджетных расходов
<p>Эффективность – целесообразность – это тип эффективности, при котором затраты осуществляются в соответствии с <input type="checkbox"/> необходимостью. Затраты в данном случае априори безусловны</p>	<p>1. Экономическая оценка – это формальный анализ «затраты-выгоды», который позволяет определить, повысит ли предложенная мера благосостояние общества. Проводимый правительством анализ «затраты-выгоды» должен учитывать наличие экстерналий. Экономическая оценка применима к самым разнообразным проблемам – дерегулирование отраслей, социальная политика, экологическая безопасность и т.д. Экономическая оценка – отношение затрат к результатам.</p> <p>2. Анализ эффективности по затратам, при котором выгоды измеряются не в денежном выражении, а на основе разрабатываемых результатов (критериев) деятельности. Он эффективен в таких сферах как образование, здравоохранение и д.т., в которых трудно произвести количественное измерение эффекта</p>
<p>Эффективность – рациональность – это тип эффективности, при котором анализ эффективности затрат, предваряет их осуществление и является основанием выбора вариантов вложения. При данном типе эффективности всегда существует альтернатива, которая находит отражение в оценке эффективности</p>	<p>Экономическая оценка и финансовая оценка. Финансовая оценка применяется при оценке государственных капитальных вложений. Она позволяет определить даст ли предлагаемая мера благоприятную отдачу. С помощью финансовой оценки можно определить, обладает ли данное капитальное вложение финансовой устойчивостью, финансовая оценка измеряется с помощью чистого дисконтированного дохода</p>

Основные методы расчета затрат:

1. Расчет затрат по ресурсам (Расчет затрат на единицу непосредственного результата) считается самым простым методом

2. Расчет затрат по нормативам – система применения стандартизированных затрат на единицу результата

3. Расчет затрат на выполнение заданий Обычно эти задания (заказы, работы) значительны по объемам, и сроки их выполнения могут выйти за рамки годового бюджетного цикла

4. Расчет затрат на осуществление процессов применяется в тех случаях, когда число производимых единиц велико, все единицы однородны и их удельная себестоимость невысока

5. Расчет затрат на осуществление видов деятельности (АВС-костинг) наиболее точен (но сложен) – позволяет избавиться от возможных искажений, возникающих в других методах; требует развитой системы сбора информации.

Методика проведения анализа «затраты-выгоды»

Вернемся к анализу «затраты-выгоды» в целом. Для проведения анализа «затраты-выгоды» необходимо:

1. Сформулировать проблему.
2. Определить задачи.
3. Выделить альтернативные пути достижения поставленных целей.
4. Проанализировать вероятностные последствия каждого варианта.
5. Сравнить варианты и вынести решение.

В анализе необходимо кроме обозначенных видов затрат, применяемых в эффективности-целесообразности использовать и их деление на материальные, нематериальные и альтернативные затраты (таблица 9).

Таблица 9 - Дополнительная классификация затрат  
при проведении анализа «затраты-выгоды»

Материальные затраты	Нематериальные затраты	Альтернативные затраты
Первоначальные капитальные затраты	Чаще всего не подлежат количественному измерению	Альтернативная стоимость ресурса определяется рыночными механизмами
Капитальные затраты на любой объект, который будет использован или заменен на протяжении своего жизненного цикла	Например, спасенные жизни или качество образования	Она представляет собой оценку упущенных возможностей
Затраты на эксплуатацию и обслуживание	Если проект предусматривает множество нематериальных эффектов, то проводится анализ по затратам по первой схеме	
Финансовая отдача от произведенных затрат	Социальная отдача от произведенных затрат	

### Планирование бюджетных расходов

Планирование бюджетных расходов осуществляется на этапе составления проекта бюджета органами исполнительной власти. При рассмотрении законопроекта органом представительной власти в него вносятся корректировки. Исходным пунктом бюджетного планирования является определение объема доходов, который поступит в бюджет в очередном году. В краткосрочном периоде доходы более инерционны, чем расходы. Если расходы полностью подконтрольны государству, то большинство доходных статей зависит от внешних условий, на которые государство может влиять лишь опосредованно.

К таким условиям относятся объем ВВП, темпы экономического роста, размер налоговой базы. В сфере прямого государственного регулирования

находятся ставки налогов, порядок и условия их взимания. Однако возможности их оперативного изменения также ограничены, поскольку это требует законодательной процедуры. Именно поэтому при рассмотрении проекта закона о бюджете в Государственной Думе на первом этапе рассматривается общий объем доходов и расходов бюджета, а затем – распределение расходов по отдельным статьям.

Для того чтобы обеспечить реализацию стратегических целей государства, план бюджетных расходов на очередной год должен составляться как часть более долгосрочной программы и обязательно учитывать ее приоритеты. С этой целью одновременно с составлением проекта бюджета на очередной год Министерством финансов разрабатывается перспективный финансовый план – среднесрочный документ, содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Он составляется на три года, из которых первый год – это тот год, на который составляется бюджет; а два последующих года – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты экономической политики правительства.

Основой для формирования перспективного финансового плана является среднесрочный (на 3-5 лет) прогноз социально-экономического развития страны, региона или муниципального образования, а также бюджет на текущий год. В отличие от бюджета, финансовый план законодательно не утверждается. Его задача – быть ориентиром при выработке финансово-бюджетной политики, обеспечивать комплексность прогнозирования финансовых последствий реформ, программ и законов с учетом долгосрочных тенденций развития страны. Сегодня развитие этой практики получает дальнейшее совершенствование. Так, в современных условиях принят годовой бюджет на всех уровнях бюджетной системы с одновременной проектировкой его показателей на последующие два года. Таким образом, бюджет превращается в

среднесрочный (3 года) план развития национальной и территориальной экономики, а финансовый план базируется на долгосрочной стратегии развития страны (территории).

При планировании структуры бюджетных расходов на очередной год первым шагом является их распределение по статьям функциональной классификации. С аналитической точки зрения она представляет наибольший интерес, поскольку определяет приоритеты государственной политики, отражает цели и потребности, которые должны обеспечить государственные расходы. Составление функциональной структуры расходов, в связи с особой значимостью, не может быть полностью передано исполнительной власти. В этом процессе обязательно участие представительных органов власти, которые обеспечивают учет общественных предпочтений при разработке бюджета. Утверждение функциональной классификации расходов является предметом второго и третьего чтения законопроекта в Государственной Думе. Это технически сложный и конфликтный процесс, связанный с внесением в закон большого числа поправок. При этом классификация расходов – функциональная и экономическая является обязательной для всех уровней бюджетной системы. Она содержит как обязательные два уровня – разделы и подразделы.

Рассмотрим общую классификацию структуры расходов:

Функциональная классификация расходов – выполнение функций государства и направление финансовых потоков на их реализацию.

Экономическая классификация расходов – группировка расходов всех уровней бюджетной системы по их экономическому содержанию.

Ведомственная классификация расходов – группировка расходов, отражающая распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета

Классификация операций сектора государственного управления - код классификации операций сектора государственного управления состоит из кода группы, статьи и подстатьи операций сектора государственного управления.

Единый для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечень подстатей операций сектора государственного управления устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

Каждая статья функциональной классификации расходов должна иметь одного или нескольких исполнителей. Поэтому следующим этапом планирования расходов должно быть распределение ассигнований по прямым получателям бюджетных средств (администраторам бюджетных расходов), или ведомственная структура. Структура расходов по ведомственной классификации является самым объемным приложением к закону о федеральном бюджете. Эта классификация является многоуровневой:

Первый ее уровень - перечень прямых получателей средств из федерального бюджета.

Второй уровень представляет классификацию целевых статей расходов, он отражает финансирование по конкретным направлениям деятельности прямых получателей средств из бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов.

Третий уровень - классификация видов расходов; он детализирует направление финансирования по целевым статьям. Определение ведомственной структуры в большей степени, чем функциональная классификация, находится в ведении исполнительной власти. Задачей правительства является распределение средств между подчиненными ему министерствами, агентствами, службами и другими учреждениями, чтобы наиболее эффективно обеспечить выполнение тех приоритетов, которые закреплены в функциональной классификации. По представлению главных распорядителей средств бюджета правительство может вносить изменения в структуру расходов в ходе исполнения бюджета. Эти полномочия закрепляются за ним бюджетным законодательством, в том числе и законом о бюджете на очередной год.

Составленный прогноз предельных объемов бюджетного финансирования направляется Министерством финансов администраторам средств федерального бюджета.

На этой основе каждый бюджетополучатель составляет смету своих расходов. Смета является финансовым планом бюджетного учреждения. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, бюджетные учреждения имеют право расходовать бюджетные средства исключительно на следующие цели:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;

- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;

- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством РФ;

- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;

- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения государственных или муниципальных контрактов.

Расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

Сведение смет всех бюджетополучателей в рамках одного бюджета, которое осуществляет Министерство финансов, дает экономическую структуру расходов.

Экономическая классификация предусматривает деление расходов на две большие группы - текущие и капитальные.

Текущие расходы - это часть расходов бюджетов, которая обеспечивает текущее функционирование органов государственной власти и местного



самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не отнесенные к капитальным в соответствии с бюджетной классификацией.

К текущим относятся расходы на закупку товаров и оплату услуг, выплату процентов, предоставление субсидий и текущих трансфертов (в том числе пенсий и пособий, стипендий, бюджетам других уровней, неприбыльным организациям и др.).

Капитальные расходы бюджетов - это часть расходов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. Она включает статьи расходов, предназначенные для инвестиций в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели; расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта; расходы, направленные на создание или увеличение имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и др.

К капитальным расходам относятся капитальные вложения в основные фонды, создание государственных запасов и резервов, капитальные трансферты, предоставление кредитов и ссуд.

В структуре расходов государственного бюджета могут предусматриваться так называемые защищенные статьи. Это статьи расходов, объем финансирования по которым не может быть сокращен в процессе утверждения или исполнения бюджета.

Такие расходы возникают в результате принятия законодательных актов, предполагающих осуществление бюджетных расходов, таких как законы о предоставлении льгот или социальных пособий определенным категориям граждан.

Наибольшую актуальность данная проблема имеет для федеративных государств, в которых на вышестоящем уровне могут приниматься законы,

предполагающие дополнительные расходные обязательства нижестоящих бюджетов. Наличие защищенных статей бюджета ограничивает свободу действий органов власти при выработке государственной политики. Доля защищенных статей в структуре бюджета не должна быть высокой, принятие любого законодательного акта в этой области должно сопровождаться оценкой возникающих расходных обязательств, их целесообразности и соответствия имеющимся финансовым ресурсам.

В условиях федеративного государства принципиальное значение имеет распределение расходов по уровням бюджетной системы. Исходным его пунктом является разграничение предметов ведения федерального центра и регионов, закрепленное в Конституции РФ и Бюджетном кодексе. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из федерального бюджета финансируются следующие функциональные виды расходов:

- обеспечение деятельности Президента, Федерального Собрания, Счетной палаты, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти, другие расходы на общегосударственное управление;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах;
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства, конверсия оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;

- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении федеральных органов государственной власти;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- федеральная инвестиционная программа;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовая поддержка субъектов РФ;
- официальный статистический учет; а также некоторые другие виды расходов.

Законом установлен перечень расходов, финансируемых исключительно из региональных и местных бюджетов, а также расходы, совместно финансируемые за счет бюджетов разных уровней.

Категория «бюджетные расходы» требует классификации форм их предоставления. Рассмотрим основные формы предоставления бюджетных средств и их содержание:

#### 1. Межбюджетные:

Дотации - бюджетные средства, выделяемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов, (безвозмездное нецелевое выделение средств для покрытия дефицита нижестоящего бюджета)

Субвенции - безвозмездное целевое финансирование расходов нижестоящих бюджетов за счет средств вышестоящего бюджета

Взаимозачеты - выделение средств нижестоящим бюджетам на покрытие расходов, связанных с передачей им функций по решению Центрального Правительства

Бюджетные ссуды - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года

Трансферты - оказание финансовой помощи за счет средств ФФПР

Субсидии - бюджетные средства, предоставляемые бюджетам другого уровня на основе долевого финансирования целевых расходов

Государственный или муниципальный заем (заимствование) - передача в собственность государственных и муниципальных органов денежных средств, которые органы государственной и муниципальной власти обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента на сумму займа

## 2. Бюджетные:

Субвенции - бюджетные средства, предоставляемые юридическим лицам на безвозвратной и безвозмездной основе на осуществление определенных целевых расходов

Субсидии - бюджетные средства, предоставляемые физическому или юридическому лицу на основании долевого финансирования целевых расходов

Бюджетные ассигнования - бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю

Бюджетный кредит - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах

Целевой иностранный кредит (заимствование) - форма финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основе путем оплаты товаров, услуг в соответствии с

целями проектов. Целевые иностранные кредиты включают связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, а также нефинансовые кредиты международных финансовых институтов

Связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров и услуг за счет средств правительств иностранных государств, банков и фирм в основном в стране кредитора

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций

Государственные и муниципальные гарантии - форма предоставления денежных средств под гарантии государственных и муниципальных органов власти по обязательствам третьих лиц

Налоговые кредиты - налоговый кредит представляет собой изменение срока уплаты налога на срок от трех месяцев до одного года

Налоговые льготы и преференции - освобождение от уплаты налогов либо предоставление права дополнительных вычетов из совокупного годового дохода налогоплательщиков - юридических и физических лиц

Предоставление бюджетных средств бюджетополучателям осуществляется при соблюдении следующих принципов (таблица 10).

Федеральная Конституция разграничивает в самом общем виде предметы ведения в структуре территориально-политического устройства государства; федеральное законодательство, конкретизируя эти предметы ведения, закрепляет за каждым уровнем власти определенный состав задач и функций, которые составляют предмет управленческой деятельности и ответственности соответствующих – федеральных, региональных и местных органов.

Таблица 10 - Принципы бюджетного финансирования

Общие принципы	Частные принципы
Соблюдение законности финансирования (отражение в законах о бюджетах всех уровней текущего года)	<p>Для государственного сектора:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Нормативность бюджетного финансирования, вытекающая из минимальных государственных социальных стандартов. Единство нормативной базы для определения и расчета нормативов финансовых затрат по идентичным государственным услугам для бюджетных, автономных учреждений и унитарных предприятий всех видов.</li> <li>2. Допустимость нефинансируемых мандатов для отраслей и организаций.</li> <li>3. Принцип плановости и казначейского исполнения бюджета</li> </ol>
Целевой характер предоставления бюджетных средств (под инвестиционные проекты разного уровня, под адресные инвестиционные программы и т.д.)	
Социальная и экономическая эффективность бюджетного финансирования как принцип финансирования означает разработку инструментария измерения данных видов эффективность	<p>Для бизнеса:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Нацеленность на активизацию инвестиционного процесса и экономический рост.</li> <li>2. Нацеленность на структурные реформы отраслей.</li> <li>3. Бюджетная и коммерческая эффективность.</li> <li>4. Принцип безвозвратности и возвратности.</li> <li>5. Принцип плановости (в соответствии с бизнес-планом организации).</li> <li>6. Принцип казначейского исполнения бюджета.</li> </ol>
Многоуровневость бюджетного финансирования (бюджетные средства могут предоставляться федеральным и субфедеральными бюджетами)	
Многоканальность бюджетного финансирования, т.е. финансирование осуществляется не только из бюджетов различного уровня, но и из внебюджетных фондов также различного уровня)	

Для того чтобы все эти органы имели возможность выполнять возложенные на них функции, этим органам предоставлено право осуществлять финансирование собственной деятельности в установленном объеме и содержании. Это право принято также именовать расходными полномочиями органов власти. Реализация расходных полномочий происходит в ходе

исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, создаваемых на каждом уровне власти. Таким образом, все расходные полномочия получают выражение в денежной форме и, в конечном итоге, представляют собой расходы бюджетов и внебюджетных фондов того или иного уровня власти. При этом каждому расходному полномочию может соответствовать одна или группа статей бюджетных и внебюджетных расходов. Все зависит от степени детализации расходных полномочий и степени подробности классификации бюджетных и внебюджетных расходов.

Способы разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Международный опыт свидетельствует, что, как правило, разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами осуществляется в федеральных конституциях.

Исчерпывающее решение этого вопроса именно в конституции обеспечивает наибольшую стабильность в отношениях между федерацией и ее субъектами. Несмотря на это, в ряде федераций их конституции допускают по отдельным вопросам разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в законодательстве.

Например, Основной закон ФРГ предусматривает (ст. 71) возможность перераспределения предметов ведения, принадлежащих исключительно федерации, путем издания обычного федерального закона. Конституция США (раздел 8 ст. 1), наоборот, содержит многократно использованную на практике юридическую возможность принятия Конгрессом США обычного закона, расширяющего конституционно установленный круг предметов, находящихся в исключительном ведении федерации.

Различают три вида предметов ведения: во-первых, предметы, которые находятся в исключительном ведении федерации; во-вторых, предметы, находящиеся в исключительном ведении субъектов федерации; в-третьих, предметы, которые находятся в совместном ведении федерации и ее субъектов.

В каждом федеративном государстве вопрос о размежевании предметов ведения решается по-своему. Однако все многообразие индивидуальных подходов может быть сведено к пяти основным вариантам.

Смысл первого варианта состоит в том, что федеральная конституция устанавливает исключительную компетенцию федерации, а все остальные вопросы отнесены к ведению ее субъектов. Такой способ использован, например, в Конституции Объединенной Республики Танзании 1977 г., или Конституции Эфиопии 1994 г.

Второй вариант разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов заключается в том, что может быть установлена исключительная компетенция ее субъектов, в которую федерация не может вмешиваться (это обычно вопросы культуры, быта, начального образования и др.). Это весьма редкий способ размежевания компетенции в федеративном государстве, и в настоящее время в мире, насколько нам известно, нет федеральных конституций, которые используют этот способ разграничения предметов ведения.

При третьем способе конституции устанавливают две сферы компетенции: федерации и ее субъектов (Швейцария, Канада, Аргентина и др.). Часто в конституции дается перечень обеих сфер, но иногда четко перечислены только федеральные полномочия, полномочия субъектов охарактеризованы в «негативном плане» (говорится, какие меры федерация не вправе применять по отношению к штатам). Так сформулированы соответствующие положения в Конституции США. В Конституции Швейцарии исчерпывающего перечня ни одной из статей не дается, полномочия федерации и штатов разбросаны по разным статьям конституции.

При четвертом способе могут быть указаны три сферы компетенции: кроме названных двух (федерации и штатов) в конституциях (приложениях к ним) указывается еще сфера совместной (совпадающей, конкурирующей) компетенции (ФРГ, Индия и др.).



Наконец, пятый способ заключается в том, что конституции дают перечень только двух сфер: федеральной и совместной компетенции. Этот способ присущ конституциям Пакистана, Нигерии и некоторых других стран. По этому же пути пошла и Конституция России 1993 г., которая содержит перечень исключительных полномочий федерации и называет совместные полномочия федерации и ее субъектов. Перечня исключительных полномочий субъектов федерации в названных конституциях не содержится.

Наиболее распространенным подходом к разграничению предметов ведения является способ, предусматривающий исключительную федеральную компетенцию, совместную компетенцию федерации и ее субъектов, а остаточные полномочия передаются субъектам. При этом во второй сфере отношений верховенство имеет федеральный закон, а в последней – закон субъекта федерации. Исключительная компетенция субъектов в конституции не перечисляется, что дает «выход» тем полномочиям, которые не упомянуты ни в одном из перечней. Такая схема содействует укреплению федерации, и вместе с тем, она способствует определенной самостоятельности субъектов. Законодательное разграничение полномочий по расходам между бюджетами разного уровня отражено в Бюджетном кодексе РФ.

### **Социальные программы государства**

Ресурсный потенциал общественного сектора, сформированный на базе государственных доходов, реализуется посредством государственных расходов, которые осуществляются в денежной и натуральной формах.

Государственные расходы — это платежи, не подлежащие возврату, не создающие и не погашающие финансовых требований, являются затратами, связанными с осуществлением государством своих функций.

Государственные расходы включают:

- закупки товаров и услуг;
- монетарные трансакции из государственного в частный сектор;
- оплату труда государственных служащих;

- социальные выплаты;
- обслуживание государственного долга;
- трансферты.

Классификация государственных расходов:

- функциональная классификация отражает функциональное назначение расходов. Расходы группируют по целевому назначению: военные, экономические, социальные, внешнеэкономические и внешнеполитические, на содержание аппарата управления и др. Указанный подход дает представление о приоритетах в экономических действиях государства;

- экономическая классификация — это группировка общественных расходов по экономическому содержанию, отражающая виды финансовых операций, с помощью которых государство выполняет свои функции как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими странами. Различают три категории расходов: текущие расходы, капитальные расходы, предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения.

Текущие расходы — это часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, бюджетных учреждений и т. п.

Капитальные расходы — это часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность.

Институциональная классификация отражает распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета, т. е. по исполнительным структурам государственной власти (министерствам, департаментам).

Выделяют также расходы:

- трансформационные — денежные средства государства предоставляются в обмен на услугу, выраженную в товаре или труде, например, государственные инвестиции, государственное потребление товаров и услуг, выплата из бюджета заработной платы;

- трансфертные — предоставляются на безвозмездной основе, например, субсидии, пособия домашним хозяйствам, социальное обеспечение. До 2009 г. Бюджетный кодекс РФ предусматривал ведомственную, экономическую и функциональную классификацию расходов бюджета. А новая редакция классификации расходов вступила в силу с 1 января 2013 г.

Распределение расходов между уровнями бюджетной системы происходит в соответствии с принципами бюджетного федерализма:

- федеральный бюджет обеспечивает общегосударственные интересы;
- бюджеты субъектов Федерации — функции, выполняемые данным уровнем управления;
- местные бюджеты предназначены для реализации экономической целесообразности территориального развития.

Экономическая сфера действия программ не совпадает с кругом его непосредственных плательщиков, программа общественных расходов приносит выгоды не одним только своим непосредственным реципиентам. Реципиенты — те, кто безвозмездно или на льготных условиях получает какие-либо блага или денежные средства за счет общественного сектора. «Сфера действия программы общественных расходов» — круг лиц, на которых распространяются выгоды, обусловленные данной программой.

Программы общественных расходов в натуральной форме делятся на:

- лимитированные программы — потребление отдельного товара или услуги субсидируется лишь в ограниченных пределах;
- нелимитированные программы — потребление отдельного товара или услуги субсидируется лишь в неограниченных пределах.

Лимитированные программы порождают меньшие чистые потери, чем нелимитированные, поскольку для части реципиентов не возникает эффекта замещения. Они предполагают ломаные бюджетные ограничения, с которыми связаны существенные искажения. Реципиент отдает предпочтение помощи, предоставляемой в денежной форме, так как в форме натуральных благ ему «навязывают» предпочтения тех, кто разработал и утвердил программу.

Обязательное государственное страхование. Масштабы и характер социальной помощи определяются представлением о справедливости в обществе и расходами, осуществляющимися в рамках перераспределительных программ. К перераспределительным программам относятся программы обязательного государственного страхования граждан на случаи болезней, безработицы и пенсионное обеспечение. Накопление фондов общественного страхования обеспечивается с помощью маркированных налогов и осуществляется частными страховыми компаниями. Страхование возникает на основе осознания риска финансовых потерь от непредвиденных случайных обстоятельств. Составной частью страховой системы является самострахование. В страховой системе функционируют:

— обязательное страхование — обязательное социальное страхование, медицинское страхование и страхование ответственности. Страховые взносы осуществляют предприятия-работодатели;

— добровольное страхование. Страховщиками выступают коммерческие страховые компании, государственные страховые компании. Рынок страховых услуг насчитывает несколько сот видов страхования, к основным из них относятся: страхование жизни, имущественное страхование, страхование гражданской ответственности перед третьими лицами, личное медицинское страхование.

Общественные расходы направляются на обеспечение производства общественных и некоторых частных благ (например, бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, образование, здравоохранение, культуру). Производство общественных благ осуществляется в государственном секторе либо на частных предприятиях, работающих по контракту с государством. Финансирование в общественном секторе происходит за счет государственных средств или сочетания частных и государственных средств.

Типы контрактов государства с частным сектором:

— контракт с фиксированной ценой;

— контракт типа «издержки плюс прибыль»;

- контракт с разделением затрат;
- контракт «издержки в расчете на услугу»;
- блочный контракт;
- контракт «издержки и объем».

В условиях контрактации возможны следующие варианты:

- партнеры общественного сектора (частные предприятия) берут на себя за плату часть возложенных на государство функций;
- внутри государственного сектора в ряде случаев формируются квазирынки на основе разделения покупателя и поставщика;
- в государственном секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и X-эффективность.

С точки зрения характера аллокационных ограничений различаются:

- частные предприятия;
- государственные предприятия;
- государственные некоммерческие организации;
- частные (негосударственные) некоммерческие организации.

Рациональность общественных расходов определяется экономичностью, производительностью используемых ресурсов, результативностью затрат. Анализ издержек и результативности понимается как совокупность приемов, которые позволяют определять расход ресурсов на достижение той или иной специфической цели, поставленной перед общественным сектором, и выбирать оптимальные с этой точки зрения решения. Построение и сопоставление денежных оценок затрат и результатов в общественном секторе достигается с помощью оценочных процедур.

### **Модели потребительского поведения при различных социальных программах**

Базовые варианты моделей потребительского поведения предполагают введение в анализ натуральных или денежных условных (или безусловных) дотаций. Это находит отражение на изменении бюджетного ограничения

(рисунок 6). Вводится дотация в натуральной форме в размере  $\Delta X$ , что увеличивает возможности потребителя, повышает уровень его благосостояния (переход на новый уровень полезности с  $U_1$  на  $U_2$ ). В качестве примера можно назвать выдачу детского питания на молочной кухне.

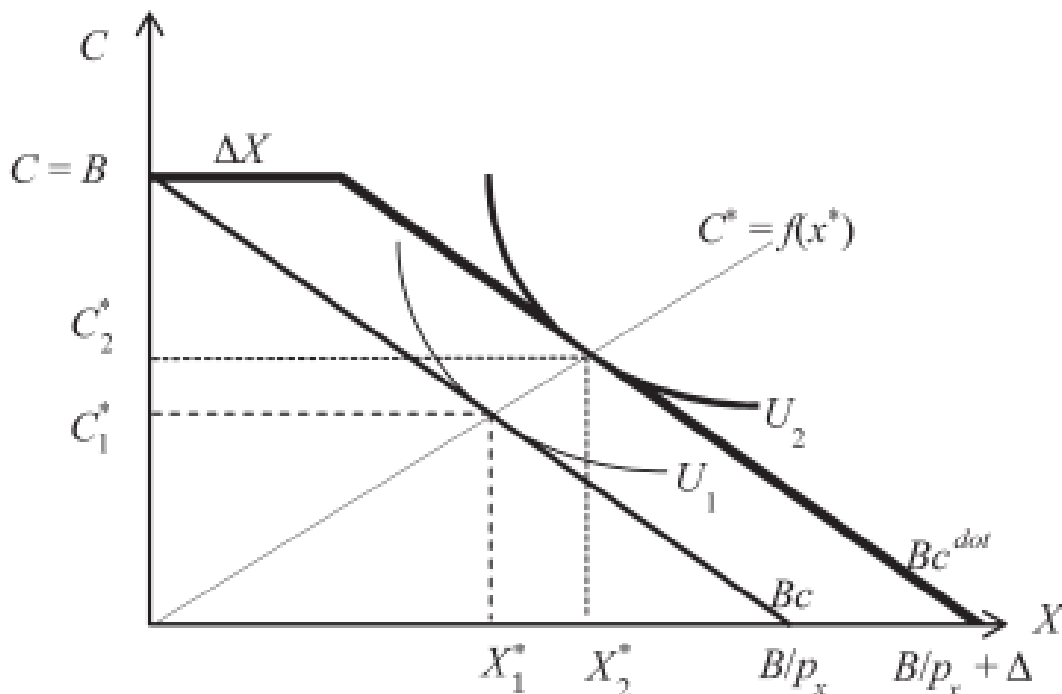


Рисунок 6 - Безусловное дотирование потребителя

Введение условного дотирования предполагает, что потребителю при приобретении определенного количества единиц товара предоставляется дотация (рисунок 7).

Данная мера может быть выгодна потребителю, если ранее он потреблял количество блага больше, чем  $x^*$ . Если объем потребления блага был менее  $x^*$ , то данная дотация не работает для него. Если вводится натуральный трансферт, то можно сравнить рыночный выбор и государственный. Рассмотрим пример с образованием. Здесь государство предоставляет «бесплатно» общественное благо (оно безальтернативно). Бесплатность условная, так как финансируется за счет налогов. Пусть у нас имеются два домохозяйства с одинаковыми доходами, но разными предпочтениями (рисунок 9).

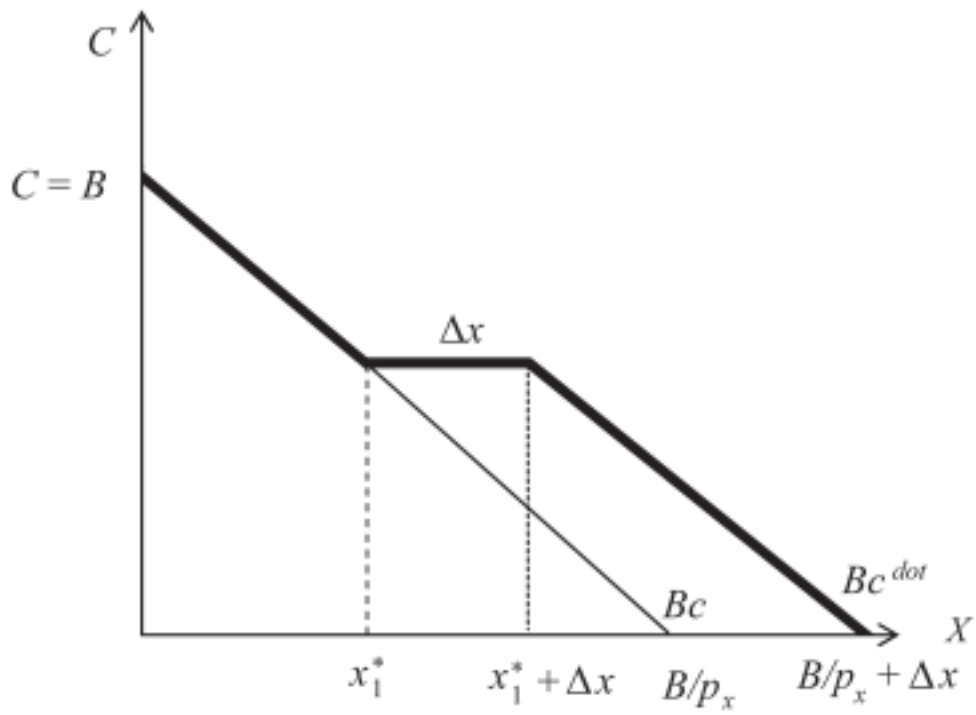


Рисунок 7- Условное дотирование потребителя

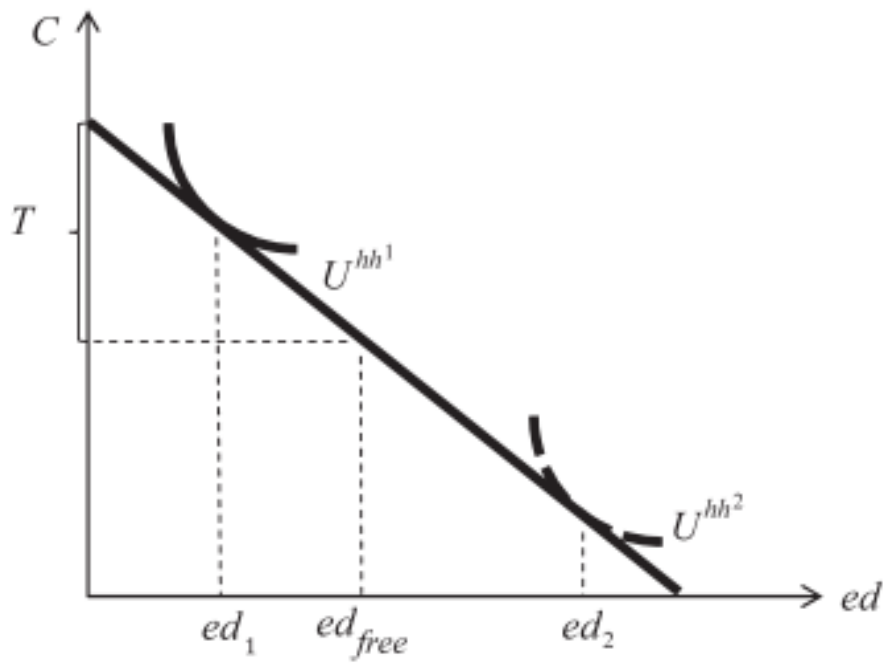


Рисунок 9 - Натуральный трансферт: образование

Можно увидеть, что на образование в качестве налогов была внесена сумма  $T$ . Если разные домохозяйства имеют разные предпочтения в отношении данного блага, тогда одно (домохозяйство 1) вынуждено потреблять больше  $ed_{free}$ , чем ему нужно  $ed^1$ . А второе домашнее хозяйство недопотребляет общественное благо.

Рассмотрим случай бесплатного предоставления общественного блага. Здесь государство требует выбор образования на уровне не ниже  $ed^*$  (не обязательно в государственных школах), домохозяйство может выбрать  $ed^*$ . Также возможны варианты, когда домохозяйство может выбрать  $ed^0 > ed^*$ , при этом государство не компенсирует его частные расходы (рисунок 10).

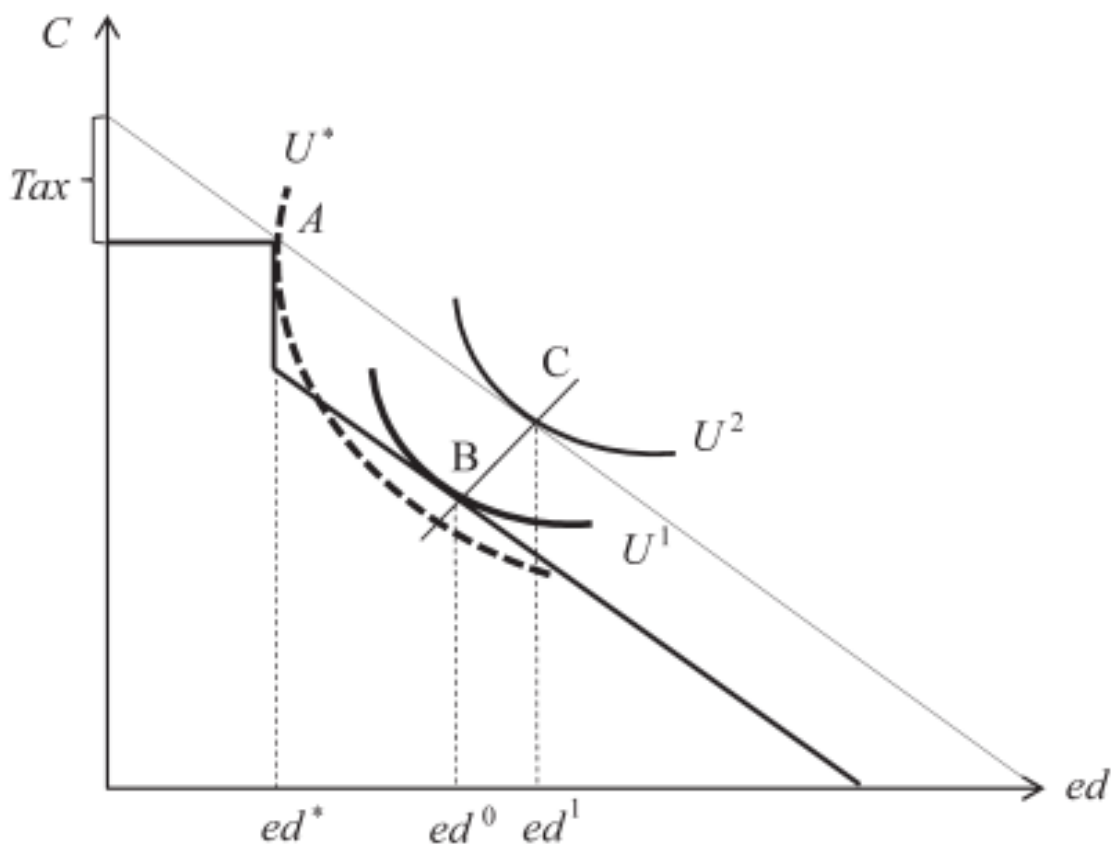


Рисунок 10 - Предоставление образования: альтернативный выбор

Если бы отсутствовала альтернатива производства образования государством, тогда домашнее хозяйство сэкономило бы средства своего бюджета (не надо было бы нести налоговые отчисления на образование) и выбрало бы вариант  $ed^1$ .



На рисунке 11 отражен случай, когда домашнее хозяйство принимает компенсацию. То есть выбранный им уровень образования в случае предоставления государством обеспечивает большую полезность ( $U^* > U^1$ ).

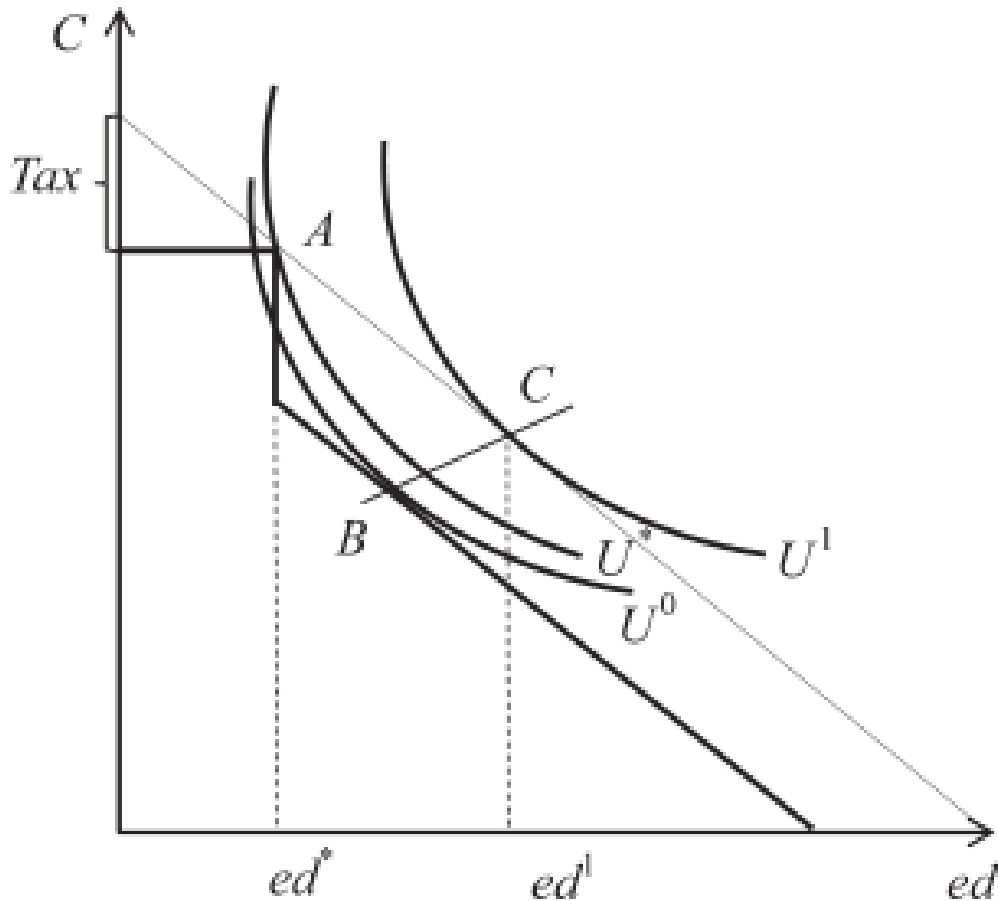


Рисунок 11 - Предоставление образования: компенсация принята

Таким образом, оба варианта показывают, что общественное благо как неисключаемое из потребления требует потребления в полном объеме, но индивиды могут выбирать и объем потребления сверх выданного государством уровня.

## Современные тенденции развития бюджетных расходов

Государственная политика, направленная на реализацию «инновационного» сценария развития национальной экономики, приведет к изменению функциональной структуры расходов.

Доля расходов на общегосударственные вопросы в ВВП будет иметь тенденцию к снижению, что обусловлено следующими основными факторами:

- расходы на обслуживание долга будут снижаться в номинальном выражении и в процентах ВВП, что обусловлено проводимой на всех уровнях власти долговой политикой, направленной на сокращение объема государственного долга в процентах к ВВП, одновременно с сокращением стоимости заимствований при рефинансировании;

- доля расходов на оплату труда государственных служащих в ВВП будет снижаться вследствие в первую очередь проводимых мероприятий административной реформы, направленных на создание оптимальной системы государственного управления;

- расходы на содержание бюджетных учреждений (без учета расходов на оплату труда) будут снижаться вследствие замедления роста тарифов на услуги естественных монополий и более медленными темпами в сравнении с темпами роста экономики. При этом в сопоставимых ценах объем расходов будет расти. Доля расходов бюджетной системы Российской Федерации на национальную оборону и национальную безопасность и правоохранительную деятельность в ВВП будет снижаться. Параметры долгосрочного прогноза расходов формировались с учетом следующих факторов:

- расходы по указанным направлениям на период 2010–2015 годы формировались исходя из параметров расходов на оснащение Вооруженных сил, учтенных в Государственной программе вооружений до 2015 года;

- после 2015 года доля расходов на оснащение в ВВП будет расти в целях обеспечения достижения соотношения затрат на оснащение и содержание величины 65-70% к 2020 году;

□ расходы на денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц будут расти темпами, соответствующими темпам роста оплаты труда в секторе государственного управления. Учитывая, что к 2010 году содержание военной организации будет сбалансированным, увеличение объема товаров, работ и услуг в сопоставимых ценах будет незначительным, поэтому расходы на содержание будут расти медленнее, чем рост экономики. Вместе с тем темпы роста расходов на содержание будут превышать темпы инфляции.

Динамика расходов на национальную экономику будет во многом определяться динамикой государственных капитальных вложений, поскольку на этот раздел приходится более трети объема государственных капитальных вложений.

Расходы бюджетной системы на жилищно-коммунальное хозяйство будут определяться следующими факторами:

□ с 2011 года предполагается полная замена дотаций населению на разницу в тарифах адресными социальными выплатами. Далее, в результате повышения реальных доходов населения, снижения численности получателей указанных субсидий и других факторов, величина расходов на осуществление этих выплат будет снижаться в процентах ВВП;

□ расходы на капитальный ремонт в сфере ЖКХ будут осуществляться на федеральном уровне за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, образованного в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007 году в объеме 250 млрд. рублей, а также на субфедеральном уровне за счет средств соответствующих бюджетов. После 2012 года потребность в капитальном ремонте начнет снижаться, а, начиная с 2018 года – снизится до нуля. Вместе с тем, в расчетах учтена потребность в субсидиях отдельным категориям собственников жилья на проведение капитального ремонта жилищного фонда.

Решение задач в области образования потребует увеличения расходов бюджетной системы Российской Федерации на данное направление до 4,2% ВВП к 2020 году.

В сценарии Инновационного развития, в условиях высоких темпов экономического роста происходит значительное повышение доли расходов на здравоохранение в создаваемом валовом продукте. Бюджетные расходы на здравоохранение увеличатся до 4,8% ВВП в 2020 году (3,8% ВВП без учета расходов ОМС в условиях действующей схемы финансирования отрасли здравоохранения).

Динамика расходов на социальную политику определяется в основном расходами на пенсионное обеспечение.

Долгосрочный прогноз предусматривает опережающую индексацию пенсий с целью последовательного доведения соотношения между средней трудовой пенсией и средней зарплатой к 2020 году до уровня до 30% по сравнению с 25% в 2010 году.

Увеличение соответствующих расходных обязательств к 2020 году по сравнению с 2010 годом оценивается в 2,0% ВВП.

Повышение пенсий военнослужащим будет производиться в соответствии с индексацией денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лицам.

Остальные расходы на социальную политику включают преимущественно расходы на социальные выплаты и пособия населению (в том числе дотации на оплату ЖКУ).

Прогнозируется снижение указанных расходов в процентах ВВП вследствие повышения величины выплат темпами, не превышающими темпы роста ВВП, а также ожидаемого сокращения численности получателей отдельных видов социальной поддержки.

### **2.3. Дефицит и профицит бюджетов**

Для финансирования дефицита бюджета предусматриваются альтернативные источники его покрытия. Это, прежде всего, заемные средства,

привлекаемые с денежного рынка и рынка капитала. Привлечение этих источников фиксирует система ограничений:

1. Размер дефицита федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не может превышать размер нефтегазового дефицита федерального бюджета. Источниками его финансирования не могут быть кредиты ЦБ РФ, а также приобретение Центральным банком РФ государственных бумаг РФ при их размещении.

2. Размер дефицита субъекта РФ не может превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

3. Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

4. Для муниципального образования дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений

5. Источниками финансирования дефицита бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов не могут быть кредиты ЦБ РФ, а также приобретение Центральным банком РФ государственных бумаг субъектов РФ, муниципальных ценных бумаг при их размещении.

### **Сущность, причины и формы бюджетного дефицита**

Сущность бюджетного дефицита принято рассматривать на основе анализа его свойств:

1. Бюджетный дефицит выступает как сложная финансовоэкономическая категория, в которой отражаются и проявляются пропорции бюджетной системы, взаимосвязи между потоками доходов государства (прежде всего налоговыми поступлениями) и потребностями в государственном финансировании, обеспечивающем эффективную реализацию всех функций

государства (регулирующую и управленческую, оборонную, социальную, инвестиционную, внешнеэкономическую). Бюджетный дефицит – ограничитель потребностей государственного сектора, способствующий уравниванию возможностей и потребностей бюджетов различных уровней.

2. Категория бюджетного дефицита является результатом и критерием эффективности взаимодействия государства с производственной и социальной сферами, банковской системой, финансовым рынком, внешним рынком.

3. Как параметр бюджетной системы бюджетный дефицит означает превышение расходов над доходами и соответствующую потребность в дополнительных источниках финансирования расходов государства. Бюджетный дефицит может отсутствовать, и в этом случае проявляется новая форма бюджетных взаимосвязей – бюджетный профицит (излишек финансовых ресурсов государства над его расходами).

Возможна и ситуация полного равенства суммы доходов и расходов бюджета, отражающая «бюджетное равновесие».

Причины бюджетного дефицита. Наличие бюджетных дефицитов может вызываться чрезвычайно широким комплексом причин финансового, экономического, политического характера, а именно:

1. Кризисными явлениями в экономике и финансах реального сектора;
2. Неустойчивостью денежно-кредитной системы;
3. Колебаниями на финансовом рынке;
4. Нестабильностью цен мирового рынка;
5. Неэффективностью курса реформ и политики правительства;
6. Чрезвычайными обстоятельствами и необходимостью увеличения оборонных расходов;
7. Финансовой зависимостью от иностранных государств и необходимостью высоких затрат на обслуживание и погашение внешнего государственного долга.

Функции бюджетного дефицита (профицита). Бюджетный дефицит (профицит) имеет распределительную (перераспределительную),

фондообразующую, стимулирующую и контрольные функции, проявляющиеся в специфических формах и относительно узком сегменте функционирования государственных финансов.

В функции распределения (перераспределения) роль бюджетного дефицита состоит в регулировании и направлении некоторой части ресурсов общества в распоряжение государства сверх устоявшихся и заранее установленных финансовых пропорций.

Фондообразующая функция бюджетного дефицита проявляется в формировании определенного добавочного фонда централизованных бюджетных ресурсов за счет перераспределения финансовых ресурсов других звеньев финансовой системы.

Стимулирующая функция бюджетного дефицита реализуется в заинтересованности государства, общественных и частных субъектов экономических отношений в эффективном функционировании всей бюджетно-финансовой системы и эффективном использовании источников бюджетного дефицита и мобилизуемых через этот механизм финансовых ресурсов. Контрольная функция бюджетного дефицита отражает необходимость сбалансированности финансовых потребностей и возможностей государства, ограничения централизации и огосударствления финансовой системы, изъятия ВВП посредством налогов, установленных государством.

Спектр деятельности бюджетного дефицита. В силу сложности структуры государственных и муниципальных финансов понятие дефицита (профицита) применимо не только к бюджетной системе Российской Федерации, но и к государственным внебюджетным фондам, финансам (бюджетам) корпораций, холдингов, банков.

Многоуровневый характер бюджетного устройства страны приводит к реальной возможности появления дефицитов в нижестоящих звеньях. В системе государственных и муниципальных финансов могут иметь место следующие виды бюджетных дефицитов:

консолидированного и федерального бюджета страны; консолидированных бюджетов субъектов Федерации; бюджетов субъектов РФ, муниципальных бюджетов, государственных внебюджетных фондов (пенсионного, социального страхования; обязательного медицинского страхования). В многоуровневой и децентрализованной бюджетной системе нередко возникают противоположные тенденции и неоднозначные явления: на федеральном уровне бюджетный дефицит может сокращаться, а на уровне субъектов Федерации он может расти, на федеральном уровне он может трансформироваться в весомый профицит, а на уровне регионов – в дополнительный дефицит. Такая тенденция наблюдается в 2001-2007 годах вследствие повышения доли централизации налоговых доходов. Сохраняется она и в 2008-2010 гг. (бюджеты СПб и Москвы – сформированы с дефицитом, но причина дефицита иная – высокая инвестиционная активность региональных бюджетов).

Поэтому, несмотря на самостоятельность бюджетов разных уровней, регулирование бюджетных дефицитов в Российской Федерации должно строиться на единой концептуальной основе и решаться при эффективном взаимодействии бюджетов.

Роль и характер дефицита. Дефицит государственного бюджета не является однозначно негативным явлением. Его характер и роль должны оцениваться с учетом причин возникновения, направлений и целей использования мобилизуемых дополнительных финансовых ресурсов, источников и методов финансирования.

В большинстве западных стран реализуется экономическая политика, использующая кейнсианские (некейнсианские) методы дефицитного бюджетного финансирования экономического роста, инвестиций в наукоемкие технологии, программы создания новых рабочих мест и социальной поддержки населения. В США со времен Великой Депрессии (1929 г.) до 2007 года было всего десять годовых бездефицитных бюджетов, федеральный бюджет за этот период в номинальном выражении увеличился более чем в 500 раз и в



настоящее время по своему потенциалу значительно больше федерального бюджета Российской Федерации в долларовом выражении.

### **Источники и методы финансирования бюджетного дефицита**

Существует значительное разнообразие источников финансирования бюджетного дефицита, особенно в условиях устойчивого экономического роста и наличия достаточной массы не вовлеченных в реальный инвестиционный процесс финансовых ресурсов у населения, банков и финансового рынка.

Классификатор 1. По формам собственности источники финансирования бюджетного дефицита можно разделить на собственные и заемные. К собственным источникам относятся поступления ресурсов от имущества, находящегося в собственности государства и местного самоуправления. Поступления от этих источников носят безвозвратный характер. Заемные источники привлекаются как временно свободные ресурсы финансового рынка и носят возвратный характер, относятся на увеличение государственного долга, требуют процентных расходов по их обслуживанию.

Классификатор 2. По характеру кредитора или рынка заемные источники классифицируются на внутренние и внешние. По способу привлечения они относятся к кредитам и займам: кредиты предоставляются на основе договоров и соглашений, а займы реализуются посредством эмиссии государственных ценных бумаг (рисунок 12).

Основными особенностями финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов является, во-первых, ограничение их доступа к внешним источникам (субъекты РФ), запрет к внешним источникам (местный бюджет) и, во-вторых, отсутствие у них ресурсов от реализации запасов валютных ценностей (драгоценных металлов и драгоценных камней), поскольку большинство субъектов Федерации и тем более органов местного самоуправления не имели ни экономической, ни правовой возможности реализовать соответствующие фонды. Источники финансирования дефицита бюджетов на всех уровнях утверждаются органами

законодательной (представительной) власти в законе о бюджете на очередной финансовый год по основным видам привлеченных средств.

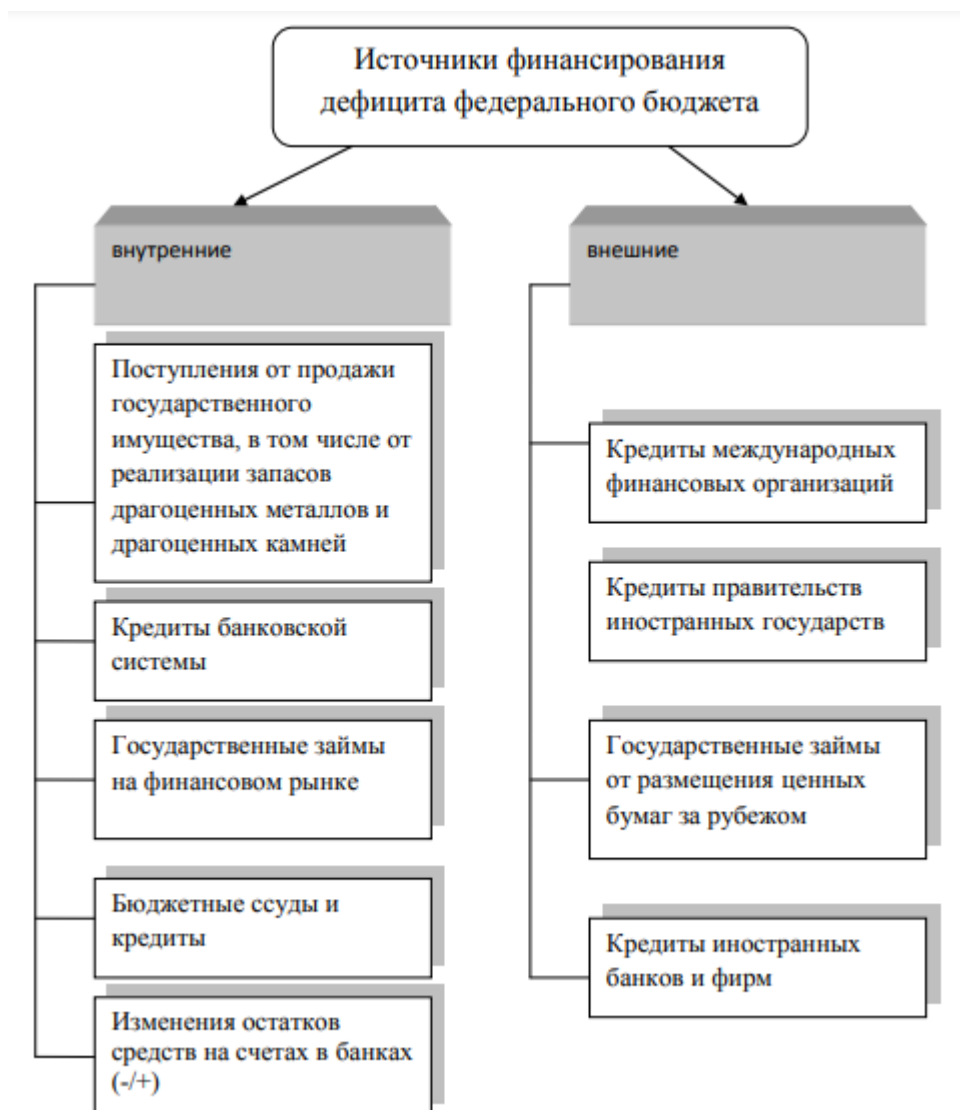


Рисунок 12 - Источники финансирования дефицита (профицита) Федерального бюджета

Источники финансирования бюджетного дефицита взаимосвязаны со способами дефицитного финансирования. Способы финансирования дефицита характеризуются специфическими финансовыми инструментами и технологиями, посредством которых финансовые ресурсы из других финансовых сфер и финансовых кругооборотов попадают в бюджетную

систему государства. Используются следующие способы финансирования дефицита государственного бюджета:

1. дополнительные налоговые поступления от принятия новых законодательных решений и улучшения налогового администрирования;
2. займы на внутреннем и внешнем рынках;
3. долговые обязательства (кредиты);
4. кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
5. использование переходящих или временно свободных остатков бюджетных средств на счете федерального казначейства;
6. привлечение средств из стабилизационного фонда (сегодня Резервного фонда (ст.96-9 БК РФ)).

При этом не все способы финансирования доступны в соответствии с бюджетным законодательством. Реальными источниками внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 1999-2007 годах являлись поступления от выпуска и размещения государственных ценных бумаг, поступления от приватизации объектов госсобственности и реализации драгметаллов и драгоценных камней из государственных запасов. Сегодня реальными источниками финансирования дефицита федерального бюджета могут являться внутренняя и внешняя система займов и доходов (ст.94 БК РФ).

Все более активно стал осваиваться способ резервирования бюджетных доходов как источник финансирования дефицита и оплаты долгов РФ, с 2004 года в составе федерального бюджета формируется Стабилизационный фонд, объем которого составляет 2786 млрд. руб. и который формировался на основе нефтегазовых доходов.

Сегодня нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда будущих поколений, которые созданы на базе Стабилизационного фонда:

А) Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового

дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов и средств Резервного фонда.

Б) Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта (ст. 96 БК РФ).

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

Средства указанных фондов могут использоваться только на замещение внутренних и внешних источников финансирования дефицита Федерального бюджета и погашение государственного долга Российской Федерации. Эти крупные финансовые ресурсы правительство может размещать на финансовых рынках, в государственных ценных бумагах (в том числе правительств иностранных государств), валютных вкладах.

Управление средствами фондов осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

### **Бюджетный дефицит как инструмент государственного регулирования экономики**

В западных экономических теориях политика бюджетного дефицита (профицита) рассматривается преимущественно в аспекте проблем экономического роста и обеспечения полной занятости. В российской правительственной бюджетной политике проблемы бюджетного дефицита (профицита) увязываются только в плане подавления инфляции и уплаты внешнего долга.

Рассмотрим основные виды дефицита бюджета.

1. Структурный дефицит. Если бюджетный дефицит возникает вследствие необходимости осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики и ее модернизацию, или в результате чрезвычайных

обстоятельств (проведение антитеррористических операций, ликвидация стихийных бедствий или других чрезвычайных ситуаций, например, типа энергетического кризиса в Приморском крае), то этот дефицит является структурным. Он считается приемлемым и необходимым для проведения обоснованной государственной политики по стабилизации экономики и защите интересов общества, когда текущих бюджетных расходов на активизацию роста национальной экономики становится недостаточно.

2. Циклический дефицит. Наряду со структурным дефицитом может иметь место циклический дефицит, который отражает конъюнктурные явления, неизбежные в рыночной экономике. Поэтому одной из основных задач бюджетно-налоговой политики является создание системы встроенных стабилизаторов экономики, которая позволила бы ослабить эффекты колебательных явлений, как в потреблении, так и в накоплении сектора домашних хозяйств, коммерческих организаций и государства. К таким стабилизаторам относится в том числе и инвестиционная деятельность государства.

В развивающейся экономике бюджетные дефициты (профициты) возникают как в силу общих причин, указанных выше, так и под воздействием специфических особенностей экономической политики. При этом механизм бюджетного дефицита (профицита) искажается, его реальные размеры затушевываются.

Трансформация национальной экономики из директивной в рыночную осуществлялась при значительных инфляционных процессах, вызванных общей либерализацией экономических отношений, снятием контроля с предпринимательских доходов и цен в сфере производства и обращения (без создания конкурентной среды).

Правительство на первых этапах перехода к рынку получает огромные инфляционные налоги, замораживая или задерживая индексацию бюджетных расходов.

В силу этих «ножниц» удастся сжать бюджетный дефицит, частично сбить спрос. В этих же целях используется жесткая денежно-кредитная политика: повышаются до «положительной» ставка рефинансирования Центрального банка и процентные ставки коммерческих банков; урезаются кредиты экономике. Политика бюджетного дефицита в переходной экономике подчинена задачам ограничения инфляции, вызываемой либерализацией и монополизмом экономики, поэтому она выступает как фактор, противостоящий задачам сохранения экономического потенциала и экономического роста.

В условиях переходной экономики правительство, как правило, не способно эффективно управлять взаимосвязями между конъюнктурой экономики и бюджетными дефицитами или профицитами. Проводится однобокая и однолинейная бюджетная и монетаристская политика на сдерживание или подавление инфляции за счет резкого ограничения бюджетных расходов по всем основным статьям бюджетной классификации, а также политика сжатия денежной массы, ведущая к хроническому кризису неплатежей.

При несвоевременном отказе от рестриктивной политики, как показывает опыт России и некоторых стран Центральной и Восточной Европы (Польша, Венгрия, Чехия), возникают проблемы глубокой стагнации и длительного спада, предприятия реального сектора лишаются оборотных средств и накоплений, подпадают под пресс высоких налогов и оказываются неспособными не только к инвестиционной деятельности, но нередко и к простому воспроизводству производственных мощностей и кадрового потенциала.

В этот период само явление бюджетного дефицита (профицита) отражает не только дисбаланс доходов и расходов, а общий финансовый кризис: вслед за глубоким спадом материального производства имеет место спад реальных доходов и расходов государственного бюджета (бюджетной системы). Бюджетная «кривая» вогнута вниз, а не направлена по восходящей колебательной траектории. Бюджетные дефициты не отражают в полной

степени глубокий бюджетный кризис, ибо доходы и расходы деформированы, в реальном исчислении их объемы падают, а бюджетные дефициты (т.е. различия номинальных объемов бюджетных доходов и расходов) могут быть незначительными, поскольку государство перестает финансировать многие отрасли и жизненные потребности страны, учреждения социальной сферы, науки, здравоохранения и образования. Свертываются расходы на финансирование капитальных вложений и в целом на поддержку национальной экономики. Бюджет приобретает «потребительский характер».

Бюджетная система, получившая в начале инфляционного «бума» большие инфляционные «профициты», очень скоро попадает в ситуацию хронического бюджетного кризиса, нарастающей дефицитности и сжатия реального бюджетного потенциала с угрозой полномасштабного финансового краха, что и случилось в России в августе 1998 года.

Постепенно некоторые кризисные факторы ослабевают, однако условий для устойчивого экономического роста и бурного подъема экономики на базе научнотехнического прогресса директивная либерально-монетаристская политики не создает.

При этом бюджетный дефицит «может укладываться» в границы, признаваемые как достаточно приемлемые для рыночной экономики. Так, в России после 1994 года пределы колебаний бюджетного дефицита в целом не выходят за границы, близкие к нормальным колебаниям рыночного цикла, а, начиная с 2000 года, дефицит «перерастает» в профицит, который наблюдается в российской практике до настоящего времени на уровне федерального и консолидированного бюджетов РФ.

В рыночно-трансформируемой экономике одними инструментами регулирования бюджетной сбалансированности и денежной массы нельзя решить задачи антиинфляционной политики и реальной финансовой стабилизации. Как показывает опыт России и других стран с переходной экономикой, сочетание жесткой бюджетной политики (сжатие на протяжении десяти лет бюджетных расходов в их реальном исчислении) с жесткой

денежно-кредитной политикой (исключение ресурсов центрального банка из источников финансирования бюджетного дефицита и его «отключение» от кредитования народного хозяйства) также не решает проблемы достижения инфляции до уровня ниже 10 % в годовом периоде, потому что правительство весьма ограниченно воздействует на инфляцию издержек и инфляционный рост доходов в негосударственной экономике.

Своеобразная политика «двойного стандарта» являлась причиной, с одной стороны, сжатия внутреннего спроса инвестиций и дефицита рублевой денежной массы, следовательно, причиной спада или стагнации производства, а, с другой стороны, выступает причиной постоянно высокого уровня инфляции подпитываемого либерализацией роста цен и доходов в негосударственном секторе.

### **Дефицит (профицит) в условиях экономического роста**

Перспективы экономического роста национальной экономики России наметились с 2000 года, сегодня страна выходит на траекторию устойчивого роста. В середине текущего десятилетия в России, как отмечается в стратегии долгосрочного развития, в основном завершен переход к рыночной экономической системе, восстановлен уровень производства и потребления начала девяностых годов. Потенциал определенных достижений и проблем развития современной экономической системы РФ определяет актуальность проблемы сбалансированности бюджетов разного уровня.

Развитие потенциала рыночной экономики в РФ:

- создана система базовых правовых норм и других институтов, обеспечивающих функционирование рыночных отношений между хозяйствующими субъектами. Заработали конкурентные рынки товаров и услуг, капитала и трудовых ресурсов. Проблема состоит в их реализации на практике;

- достигнута высокая степень открытости российской экономики. Внешнеторговый оборот составил 47,6% ВВП, что является одним из наиболее высоких показателей для стран с развитой экономикой Обеспечена устойчивая



макроэкономическая стабильность. Российская экономика надежно защищена от воздействия внешних шоков международными резервными активами Российской Федерации, превысившими 400 млрд. долларов США. Сформировался мощный слой развивающихся компаний, успешно конкурирующих на внутренних и внешних рынках и активно привлекающих капитал для своего развития. Капитализация российских компаний превысила 90% ВВП и имеет тенденцию к дальнейшему росту. Российский фондовый рынок превратился в реальный фактор привлечения инвестиций и обеспечения экономического роста страны. Среди населения начал складываться социальный слой массовых инвесторов и акционеров;

- преодолены тенденции социальной конфронтации в обществе, наблюдавшиеся в девяностые годы, достигнута высокая степень консолидации основных социальных слоев и групп по отношению к целям и принципам социально-экономической политики государства. Активно развиваются институты гражданского общества. Снизились политические риски ведения предпринимательской деятельности в России;

- формируется новая система государственного регулирования рыночной экономики, базирующаяся на разделении функций (правоустанавливающих, контрольно-надзорных, предоставления услуг и управления имуществом). Начала функционировать вертикаль власти, имеющая в своей основе нормативно закреплённые разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В процесс государственного регулирования внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь, в рамках программно-целевого подхода.

Стратегические вызовы предстоящего периода:

- усиление глобальной конкуренции, охватывающей рынки не только товаров, но и капиталов, технологий, рабочей силы. Предстоящий период характеризуется структурной перестройкой мирового хозяйства, связанной с

изменением баланса между ее экономическими центрами, возрастанием роли региональных экономических союзов, ожидаемым распространением новых технологий (информационных, нано- и биотехнологий);

- однако сегодняшние качественные характеристики российской экономики не позволяют ей использовать преимущества глобальной конкуренции. Экономика России остается слабо диверсифицированной и, в силу этого, уязвимой к колебаниям конъюнктуры мировых рынков углеводородов и сырья, мировых финансовых рынков, характеризуется низким уровнем инноваций и эффективности использования ресурсов;

- возрастание роли человеческого капитала в социально-экономическом развитии. Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики все в большей степени определяется качеством профессиональных кадров. Россия уже не может поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения. Требования устойчивого развития включают:

опору на рост производительности труда, который позволил бы приблизить доходы российских граждан к уровню развитых стран;

превращение среднего класса российского общества в его доминирующую силу, сокращение социального неравенства;

модернизацию и ускоренное развитие отраслей, определяющих качество человеческого капитала (образование, здравоохранение, жилищный сектор);

- истощение источников экспортносырьевого типа развития, базирующихся на интенсивном наращивании топливного и сырьевого экспорта и выпуска товаров для внутреннего потребления за счет дозагрузки производственных мощностей в условиях заниженного обменного курса рубля. Одновременно обозначились новые ограничения роста, обусловленные недостаточным развитием производственной (транспортной и энергетической) инфраструктуры и дефицитом квалифицированных инженерных и рабочих кадров на рынке труда. В инерционном варианте действие данного фактора

может привести к резкому замедлению экономического роста и нарастающему отставанию от ведущих стран.

Следует отметить, что перечисленные свойства рыночной экономики, сформированные в РФ, выражаются в ряде конкретных показателей. Результат системных преобразований в экономике интегрально выражен в параметрах социально-экономического развития страны. Последние годы российская экономика демонстрирует устойчиво высокие темпы экономического роста (6-7 процентов в год), значительно опережающие динамику мировой экономики. Преодолен спад производства и потребления девятидесятых годов: в 2006 году объем ВВП составил к уровню 1991 года 102%. При этом коренным образом изменилась структура экономики в пользу отраслей, ориентированных на рыночный спрос. В то же время объем промышленного производства составляет лишь 85% от уровня 1991 года, сельского хозяйства – 79%. Объем ВВП (по паритету покупательной способности) превысил 1,6 трлн. долларов США (2006 год). По этому показателю Россия закрепилась в первой десятке ведущих стран мира.

В то же время стратегические вызовы предстоящего периода обуславливают необходимость исследования дефицита бюджетов, от которого в значительной степени зависит макроэкономическая стабильность. Особое значение по отношению к бюджетной системе и бюджетной политике имеет третий стратегический вызов предшествующего десятилетия, который непосредственно связан с дефицитом бюджетов. Достаточно сильная зависимость российской бюджетной системы от экспорта энергоносителей и, следовательно, от конъюнктуры мировых рынков свидетельствует о наличии серьезных рисков, связанных с возможной дестабилизацией государственного баланса. Отчасти для этого в 2004 г. был создан Стабилизационный фонд РФ, призванный аккумулировать доходы конъюнктурного характера для стерилизации избыточного денежного предложения и покрытия выпадающих доходов в будущем при заметном снижении мировых цен на энергоносители. Кроме того, сегодня Минфин России внедряет в законодательство концепцию

оценки нефтегазового бюджета, который не учитывал бы доходы (расходы) от нефтегазового сектора экономики и который позволяет реально выявить величину бюджетного дефицита. Концепция нефтегазового дефицита федерального бюджета уже отражена в Бюджетном кодексе РФ (ст. 96-7), при этом определены его предельные величины – нефтегазовый дефицит федерального бюджета не может превышать 4,7% ВВП, прогнозируемого в соответствующем финансовом году. Средства, полученные от экспорта сырьевых товаров и аккумулируемые в так называемом нефтегазовом трансферте, (ст. 96-8) предлагается использоваться для полного или частичного покрытия дефицита нефтяного бюджетного дефицита.

### **Бюджетный дефицит в регионах**

Бюджетные дефициты различных видов и форм возникают как в силу общих причин, так и вследствие особенностей экономического и финансового состояния того или иного региона, города, территории. Общими причинами возникновения дефицитов территориального характера являются:

1. Кризисное положение части предприятий и снижение их рентабельности и платежеспособности.
2. Соккрытие доходов от налогообложения теневой экономикой;
3. Рост бюджетных расходов из-за повышения цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий и др.

Причины разбалансированности бюджетов нижнего уровня:

1. Рост недоимок по налоговым платежам. Сокращение недоимки по налоговым платежам способствует снижению дефицитности бюджетов всех уровней.
2. Непропорциональный рост затрат бюджетных учреждений на электроэнергию и газ, который стал фактором не только перераспределения структуры бюджетных расходов (снижением доли социальных расходов и бюджетных инвестиций), но и разбалансированности доходной и расходной частей региональных и местных бюджетов.

3. Отсутствие у регионов собственной программы развития. Влияние особенностей социально-экономического положения регионов и территорий на дефицитность бюджетов регионального и муниципального уровня проявляется в так называемых регионах- «донорах» и регионах-«реципиентах». Первые обладают большим бюджетно-налоговым потенциалом и способны, в принципе, самостоятельно без помощи федерального бюджета и при уплате с территории всех платежей в федеральный бюджет обеспечить бездефицитность своих бюджетов. К таким регионам в России в разные годы рыночных реформ относилась небольшая группа субъектов Федерации (10-12), в том числе г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий АО, Самарская область, Липецкая область, Белгородская область и другие. Однако даже в бюджетно-достаточных регионах бюджеты нередко формируются с бюджетным дефицитом, вызываемым колебаниями экономической конъюнктуры и политикой местных властей в области бюджетных расходов на нужды территории (более быстрый рост расходов на социальные цели, чем в среднем по стране; высокая инвестиционная активность; соображения политического характера и неурегулированность взаимоотношений с федеральным центром; заинтересованность в больших размерах федеральных трансфертов и т.д. В целом в период экономического роста наблюдается рост профитности консолидированного регионального бюджета.

### **Современные тенденции развития концепции сбалансированности бюджета**

Традиционно сбалансированность бюджетной системы характеризуется показателем бюджетного профицита, определяемого как разница между бюджетными доходами и расходами. Вместе с тем, учитывая принятую в последнее время конструкцию нефтегазового баланса федерального бюджета, а также наличие в составе бюджетных доходов поступлений, имеющих ярко-выраженный целевой характер, для определения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и оценки

степени ее устойчивости целесообразно использовать аналитический показатель располагаемых доходов бюджетной системы, исключая указанные виды доходов.

Таким образом, располагаемые доходы бюджетной системы - доходы бюджетов бюджетной системы без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета, страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату накопительной части пенсий и доходов от инвестирования средств Резервного фонда и Фонда будущих поколений (национального благосостояния).

Устойчивость бюджетной системы характеризуется показателем баланса по бюджетным располагаемым доходам, который определяется как разница между располагаемыми доходами и расходами бюджетной системы (без учета расходов за счет средств Фонда национального благосостояния и операций со средствами пенсионных накоплений), и соотношения этого баланса с допустимой величиной нефтегазового трансферта.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в период 2010-2015 гг. будут постепенно увеличиваться с 32,4% до 32,8% ВВП, а к 2020 году понизятся до 32,3% ВВП. Располагаемые доходы бюджетной системы Российской Федерации при этом вырастут с 27,3% ВВП до 29,1% ВВП. Баланс бюджетной системы (разница между доходами и расходами бюджетов бюджетной системы) будет положительным в рассматриваемый период. В период 2010- 2015 гг. бюджетная система Российской Федерации будет иметь профицит 1,0 -1,3%% ВВП, что обусловлено поступлениями в накопительную часть пенсий. После 2015 года в течение шести лет профицит снизится до 0,8% ВВП.

Одновременно баланс по располагаемым доходам бюджетной системы будет демонстрировать тенденцию к улучшению. В 2011-2014 годах для сохранения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в условиях отсутствия долгового финансирования предполагается сохранение

величины нефтегазового трансферта на уровне 2010 года (4,5% ВВП), что требует внесения изменений в Бюджетный кодекс.

Альтернативой указанным изменениям является увеличение налоговой нагрузки и/или увеличение государственных заимствований. Прогноз основных параметров развития бюджетной системы указанные меры не учитывает.

Последовательное снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета делает закономерным использование, начиная с определенного момента, средств Резервного фонда для поддержания величины нефтегазового трансферта на фиксированном уровне в процентах ВВП. Ожидается, что нефтегазовые доходы будут неуклонно снижаться до 2015 года, а после 2016 года снизятся ниже уровня нефтегазового трансферта, зафиксированного в Бюджетном кодексе (3,7% ВВП). В 2016 году чистое изменение Резервного фонда будет положительным с учетом доходов от инвестирования. Далее для осуществления нефтегазового трансферта будет необходимо использовать накопленные средства Резервного фонда, и величина Резервного фонда будет снижаться. Тем не менее, до 2020 года Резервный фонд не будет полностью исчерпан.

В связи с этим необходимо повышение качества управления средствами указанных фондов, обеспечивающего положительную доходность в реальном выражении. В долгосрочном прогнозе учитывалось повышение рублевой доходности вложений средств Резервного фонда с 2,5% в 2008-2010 годах до 5% в 2011-2020 годах.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет краткосрочный характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой составлялся бюджет. Это происходит главным образом из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможного изменения целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может

произойти в результате падения экспортных цен, сокращения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижение ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами. Долгосрочная несбалансированность бюджета связана с увеличением разрыва между государственными расходами и доходами на протяжении ряда лет и обусловлена причинами, которые носят более устойчивый характер.

Так, в большинстве развитых стран на протяжении последних 15 лет наблюдается устойчивая тенденция к росту дефицита национальных бюджетов. Это обусловлено следующими факторами:

- увеличение числа социальных выплат, а значит, социальной нагрузки на бюджет;
- неблагоприятная демографическая ситуация, связанная со старением населения, в результате чего увеличиваются расходы на выплату пенсий, ассигнования на здравоохранение и т.п.;
- либерализация налогового законодательства и как следствие этого снижение величины налоговых ставок (без соответствующей корректировки государственных расходов);
- возрастание объема внешней задолженности[5].

В целом состояние государственного бюджета определяется тремя основными факторами:

- долгосрочной тенденцией в динамике налоговых поступлений и государственных расходов;
- стадией экономического цикла, в которой находится экономика в рассматриваемый период;



- текущей политикой государства в области бюджетных расходов и доходов.

Считается, что само по себе наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто дефицит рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, прежде всего макроэкономического регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решить достаточно широкий круг экономических и социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

Существуют разные представления о том, как и на протяжении какого времени следует добиваться сбалансированности бюджета.

Первая концепция: бюджет должен быть ежегодно сбалансирован.

Так, согласно теории ежегодно балансируемого бюджета, которая была широко распространена в качестве теоретической основы государственной политики большинства развитых стран до 30-х гг. XX в., следует добиваться равенства доходов и расходов государства ежегодно. Это, по мнению сторонников данной теории, «позволяет национальным правительствам проводить более ответственную политику. Государство живет по средствам, не накапливает долги, не провоцирует инфляцию. Если происходит снижение доходов, то государство должно либо увеличивать налоги, либо снижать расходы. В условиях, когда увеличиваются денежные доходы, государство должно действовать прямо противоположно, т.е. снижать налоги либо увеличивать расходы».

Вообще, стремление всеми мерами бороться с бюджетным дефицитом и не делать государственных заимствований может привести к отрицательным последствиям для экономики любой страны. Допустим, наметился рост безработицы. Доходы населения падают, налоговые поступления сокращаются.

Правительство, стремясь получить бездефицитный бюджет, должно либо увеличить число и повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо использовать сочетание этих мер. Следствием этих мероприятий будет еще большее сокращение совокупного спроса и дальнейший спад в экономике. Такая бюджетно-финансовая политика ориентирована только на решение текущих экономических проблем, но не способна решать перспективные задачи. «Правительство Е.Гайдара проводило в 1992 бюджетно-финансовую политику, базирующуюся на концепции резкого снижения государственных расходов на социальную политику, пытаясь таким образом сократить бюджетный дефицит. Однако ему не удалось ни ликвидировать бюджетный дефицит, ни остановить спад производства»[6].

В настоящее время этой теории на практике придерживаются ограниченное число стран, главным образом страны с развивающейся и переходной экономикой.

Вторая концепция: бюджет должен быть сбалансирован на протяжении экономического цикла, а не ежегодно.

Основы этой теории были заложены Дж. Кейнсом в 30-е гг. Именно кейнсианская теория отвергла необходимость ежегодно сбалансированного бюджета. Она фактически легализовала бюджетные дефициты для стимулирования экономики. В большинстве развитых стран эта концепция получила широкое распространение в практике государственного регулирования экономики.

Суть теории циклического балансирования бюджета состоит в том, что «во время экономического спада для стимулирования экономического роста государство обязано сократить налоги и увеличить расходы. Государство должно компенсировать резкое падение спроса и воспрепятствовать уменьшению государственных расходов. При этом неизбежно возникнет дефицит бюджета. В течение фазы экономического подъема государство рассчитывается по долгам за счет повышенных ставок налогообложения или за счет увеличения налоговых поступлений вновь заработавших предприятий.

Таким образом, к концу экономического цикла бюджет становится сбалансированным. Балансирование осуществляется на протяжении цикла: избыток бюджетных средств в фазе подъема компенсирует бюджетный дефицит в фазе кризиса».

Данная концепция означает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. В период спада государство осуществляет стимулирующую бюджетно-финансовую политику: снижает налоги и увеличивает государственные расходы, т. е. сознательно увеличивает дефицит бюджета, стимулируя тем самым рост совокупного спроса и подъем экономики. В период подъема государство проводит сдерживающую бюджетно-финансовую политику: повышает налоги и снижает государственные расходы. Возникает положительное сальдо бюджета, которое используется для покрытия дефицита бюджета в период спада.

При этом большая роль отводится «встроенным стабилизаторам»: прогрессивная система налогообложения, а также трансфертные платежи государства - социальные выплаты, пособия по безработице и др. С их помощью размер совокупного спроса способен автоматически снижаться или расширяться в зависимости от фазы цикла в противоположном движении конъюнктуры направлению. Например, при спаде деловой активности в результате снижения совокупного дохода происходит автоматическое сокращение налоговых поступлений и увеличение определенных видов трансфертных платежей, что приводит к образованию циклического дефицита и частично компенсирует сокращение совокупного спроса. В условиях подъема экономики происходит обратное - увеличиваются налоговые платежи, сокращаются трансфертные платежи.

Данная концепция имеет, однако, существенный недостаток: она не учитывает того, что спады и подъемы могут быть неодинаковы по глубине и продолжительности, их чрезвычайно трудно спрогнозировать. Например, длительный и глубокий спад может смениться коротким и незначительным

подъемом. В этом случае дефицит бюджета устранить не удастся, он примет циклическую форму.

Третья концепция: сбалансированность бюджета является второстепенной проблемой.

«В рамках многих современных теорий, в частности теории компенсирующегося бюджета, считается невозможным, да и не нужным добиваться его сбалансированности». Если учитывать, что в современных условиях действуют устойчивые факторы, увеличивающие дефицит бюджета, то необходимо более полно использовать государственный кредит как законный источник доходов бюджета. Именно государственный кредит, по мнению представителей этой теории, «способен не только компенсировать разрыв доходов и расходов, но и притянуть на себя излишнюю часть сбережений и инвестировать ее в экономику».

Первостепенная экономическая задача государства, с точки зрения сторонников данного подхода, - это «стимулирование экономического роста. Выполнение этой задачи может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо бюджета, так и устойчивым бюджетным дефицитом (именно такая картина типична, например, для государственного бюджета США и ряда европейских стран)».

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой правительство стремится балансировать бюджет в более долгосрочной перспективе - на циклической или функциональной основе. В условиях неустойчивой экономики, когда ситуация в целом менее предсказуема, правительство вынуждено ежегодно балансировать бюджет. Поэтому не случайно в Бюджетном кодексе РФ отмечается, что «федеральный, региональный или местный бюджет не могут быть приняты с профицитом или дефицитом, должна осуществляться ежегодная балансировка бюджета». Это, конечно, менее эффективный способ, поскольку он ведет к снижению степени встроенной стабильности экономики, вызывает частые колебания налоговых ставок, снижает инвестиционную активность, а также эффективность распределения

доходов. Однако в некоторой степени он оправдан, поскольку в условиях неустойчивой экономики ситуация является менее предсказуемой.

В России в соответствии с БК РФ Государственная Дума может принять только сбалансированный бюджет. Поэтому наряду с доходными статьями федеральный бюджет должен включать дефицит в качестве балансирующей статьи. В то же время в расходной части бюджета выделяется специальная статья «Расходы по обслуживанию и погашению государственного долга». Этим российская бюджетная практика отличается, например, от американской. В США бюджет может приниматься с дефицитом, т.е. он изначально не является сбалансированным. При этом источники погашения долга, так же как и доходы по выданным кредитам, поступающие в счет погашения долга, вынесены за рамки бюджета.

В России в случае, если обнаруживается профицит, необходимо: сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности; предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств; увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней; сократить налоговые доходы.

В случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом согласно Бюджетному Кодексу РФ необходимо определить источники финансирования дефицита бюджета. Источники финансирования дефицита различаются по уровням бюджетной системы. Так, источниками финансирования дефицита федерального бюджета являются:

- 1) внутренние источники: кредиты, полученные РФ от кредитных организаций в валюте РФ; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени РФ; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; поступления от продажи имущества, находящегося в государственной собственности; поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности; поступления от продажи государством принадлежащих ему акций организаций;

поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней;

2) внешние источники: государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени РФ; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставляемые в иностранной валюте.

В России принцип сбалансированности бюджета определен в Бюджетном кодексе в качестве одного из основных принципов построения бюджетной системы. На стадии составления проектов бюджетов реализация принципа сбалансированности бюджета обеспечивается благодаря полному и последовательному соблюдению другого принципа - общего покрытия расходов бюджета, причем данный принцип должен соблюдаться при планировании не только годовых назначений бюджета, но и при внутригодовом (поквартальном, ежемесячном) распределении бюджетных доходов и расходов.

На стадии исполнения бюджета дополнительными факторами, влияющими на сбалансированность бюджета, выступают, с одной стороны, методы оперативного регулирования бюджетных потоков, позволяющие с наибольшей эффективностью маневрировать бюджетными средствами, а с другой - механизм сокращения бюджетных расходов и бюджетные резервы, используя которые исполнительный орган власти осуществляет финансирование внезапно возникших, непредвиденных расходов.

Небольшой бюджетный дефицит для экономики многие экономисты считают лекарством, стимулирующим хозяйственное развитие. Его роль сродни роли потребительского кредита: получаешь блага сейчас, но приходится много работать, чтобы отработать его, вместо того, чтобы получить эти блага в будущем за меньшие деньги. Кроме того, государство, в отличие от домохозяйств, может постоянно тратить больше, чем зарабатывать.

Однако передозировка любого лекарства может быть опасной. Рост бюджетного дефицита порождает инфляцию, экономическую нестабильность, рост внешних и внутренних заимствований, которые приводят к дефолту.

## 2.4. Государственный долг

Результат финансовых заимствований государства, осуществляемых для покрытия дефицита бюджета и задействованных государственных гарантий по долгам частных и государственных компаний. Государственный долг равен сумме дефицитов прошлых лет с учётом вычета бюджетных излишков.. При рассмотрении государственного долга, как правило, не учитываются встречные требования этого государства к другим, то есть задолженность других государств или физических и юридических лиц этому государству не рассматривается.

**Государственное заимствование** – это государственный заем, осуществляемый путем выпуска государственных (муниципальных) ценных бумаг от имени РФ, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты, кредиты международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства (ст. 103 БК РФ).

К **государственному долгу** РФ относятся долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникающие в результате государственных заимствований РФ, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией (ст. 97 БК РФ).

**Структура государственного долга** – группировка долговых обязательств по установленным федеральным законодательством их видам.

**Внешний долг** - обязательства, возникающие в иностранной валюте;

**Внутренний долг** - обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации. Структура государственного долга РФ определена ст. 98 БК РФ,

структура государственного долга субъекта РФ – ст. 99 БК РФ, структура муниципального долга – ст. 100 (таблица 11). Она определяется федеральным законодательством. Из таблицы следует, что виды долговых обязательств бюджетов разного уровня отличаются. Так, развернутый перечень внешних и внутренних долговых обязательств характерен только для РФ. Спектр действия внешних обязательств значительно сокращается в бюджетах нижнего уровня, а для муниципальных бюджетов внешние источники финансирования вообще отсутствуют.

Таблица 11 – Структура государственного и муниципального долга

Структура государственного долга РФ	Структура государственного долга субъекта РФ	Структура муниципального долга
Долговые обязательства по:		
- кредитам, привлеченным от имени РФ от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц	- кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых институтов	- кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций
- государственным ценным бумагам, выпущенным РФ	- государственным ценным бумагам, выпущенных субъектом РФ	- муниципальным ценным бумагам
- бюджетным кредитам, предоставляемым бюджетами другого уровня бюджетной системы РФ	- бюджетным кредитам, предоставляемым бюджетами другого уровня бюджетной системы РФ	- бюджетным кредитам, предоставляемым бюджетами другого уровня бюджетной системы РФ
- государственным гарантиям РФ	- государственным гарантиям субъекта РФ	- муниципальным гарантиям

Стабилизировать и уменьшить внутренний долг правительство может тремя способами: увеличив доходы бюджета и уменьшив его расходы, что



приведет к сокращению первичного дефицита или даже появлению излишка; осуществив монетизацию бюджетного дефицита; полностью или частично отказавшись от уплаты долга

Федеральное законодательство также определяет срочность долговых обязательств бюджетов всех уровней (таблица 12)

Таблица 12 – Сроки действия государственного и муниципального долга

Долг РФ	Долг субъекта РФ	Долг муниципального образования
Долгосрочный долг от 5 до 30 лет	Долгосрочный долг от 5 до 30 лет	Долгосрочный долг от 5 до 10 лет
Среднесрочный долг от одного года до 5 лет	Среднесрочный долг от одного года до 5 лет	Среднесрочный долг от одного года до 5 лет
Краткосрочный долг до года	Краткосрочный долг до года	Краткосрочный долг до года

Структура государственного и муниципального долга также включает перечень параметров, входящих в объем долга, который позволяет выявить, что только государственный бюджет может содержать развернутую систему внешних заимствований. При этом в объем государственного внешнего долга РФ включаются:

номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

объем основного долга по кредитам, которые получены РФ, и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии РФ;

объем обязательств по гарантиям РФ, выраженными в иностранной валюте.

В объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

объем основного долга по кредитам, которые получены РФ, и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным РФ;
- объем обязательств по гарантиям РФ, выраженными в валюте РФ;
- объем иных долговых обязательств РФ.

### **Система государственных и муниципальных заимствований**

Специфика общественного сектора состоит в том, что объектами общественной инфраструктуры (системы коммуникации, транспорт, больницы, школы и т.д.) пользуется не одно поколение налогоплательщиков. Таким образом, финансирование капитальных вложений в общественном секторе можно осуществлять не только из текущих доходов, а и за счет привлекаемых средств. Система «долговые обязательства → инвестиции» позволяет реализовать принцип справедливости, так как оплату инвестиций в общественную инфраструктуру будут осуществлять собственно потребители новых услуг – будущие налогоплательщики.

Согласно теории государственных финансов, заимствования должны служить основным источником финансирования капитальных вложений в общественном секторе, поэтому государственные и муниципальные заимствования – один из ключевых инструментов финансовой политики государственных и местных органов власти. Сегодня данное утверждение в правительственных кругах РФ не находит поддержки, поэтому долговая политика на долгосрочную перспективу включает тенденцию резкого сокращения долга, особенно внешнего.

Принципами российской политики в области госдолга являются:

- принятие Россией обязательств по безусловному обслуживанию и погашению госдолга, особенно внешнего;
- обеспечение прозрачности в формировании ресурсов для обслуживания и погашения внешнего госдолга;
- максимальное снижение рисков для зарубежных кредиторов;
- максимизация усилий по погашению внешнего госдолга, вплоть до досрочной его выплаты;

- резервирование и мобилизация финансовых ресурсов для погашения внешнеэкономических долговых обязательств сверх баланса доходов и расходов федерального бюджета.

Функции и цели государственной и муниципальной системы заимствований: 1. Перераспределение денежных ресурсов в соответствии с потребностями экономики в целом и целесообразностью поддержки того или иного региона или направления социально-экономической деятельности. 2. Регулирующая функция. 3. Контрольная функция.

Управление государственным и муниципальным долгом предусматривает создание верхних пределов долга, которые в обязательном порядке отражены в законе о бюджете текущего финансового года.

### **История: долг ССР**

После распада СССР, в 1991 году, Российская Федерация взяла на себя долги СССР в обмен на отказ бывших союзных республик от причитающейся им доли в зарубежных активах СССР. Длительное время долг СССР в размере до 110 млрд \$ составлял большую часть внешнего долга России. В 90-е годы, практически прекратив погашать долги СССР, Россия начала набирать новые долги.

С 1992 и по 1999 год МВФ восемь раз предоставлял кредиты России на общую сумму 22 млрд \$. Средства были направлены на поддержку экономических реформ и покрытие дефицита платежного баланса. Таким образом, внешний долг России неуклонно возрастал и достиг локального максимума в 188 млрд долларов сразу после кризиса 1998 года, в том числе 53 миллиарда \$ государственного долга России и 98 миллиардов \$ — долги бывшего СССР.

После кризиса 1998 года государственный долг начал сокращаться, уменьшая и общий внешний долг. С 2000 года Россия ни разу не обращалась за кредитами МВФ, а её общая задолженность перед Фондом сократилась к 2004 году до 5,1 миллиарда долларов. В январе 2005 года Россия выплатила МВФ

весь объём накопленной задолженности, полностью погасив тем самым свои обязательства перед этой организацией. В результате длительных переговоров, к концу августа 2006 Россия осуществила досрочные выплаты 22,5 млрд долларов по кредитам Парижского клуба, после чего её государственный долг составил 53 млрд долларов (9 % ВВП).

По данным официальных соглашений России относительно урегулирования долгов бывшего СССР с разными странами, Россия заплатила, например, Уругваю 1,2 млн \$, Чехии — 352,5 млн \$, Болгарии — 38,5 млн \$, Словении — 129,2 млн \$, ОАЭ — 580 млн \$. Часть этих долгов оплачивалась не деньгами, а поставками товаров или услуг (в основном строительных). В 2013 году Россия произвела выплаты Финляндии, Чехии и Черногории, по долгу СССР, на общую сумму 3,65 млрд долларов. Долг перед Китайской Народной Республикой погасили в 2015 году, заплатив 400,97 млн швейцарских франков, из которых 50,1 миллиона были погашены поставками российской промышленной продукции и выполнением научно-исследовательских разработок в области медицины. В 2016 году Россия окончательно рассчиталась с Кувейтом — основной долг в размере 1100 млн \$ оплатили деньгами, а 620 млн \$ процентов — поставками российской высокотехнологичной продукции[5]. 8 августа 2017 года был выплачен последний государственный долг Боснии и Герцеговине, кредитору бывшего СССР, в размере 125,2 миллиона долларов.

К 2002 году общий внешний долг упал до 146 млрд \$ USD. С начала 2000-х годов экономическая ситуация в стране сделала доступными иностранные коммерческие кредиты. Превалировавший в 90-е годы государственный долг продолжил уменьшаться, но бурный рост коммерческого кредитования довел общий внешний долг до полутриллиона долларов к 2008 году. Мировой экономический кризис 2008 года вынудил заметно уменьшить объёмы внешних заимствований. Тем не менее уже через год рост заимствований возобновился, а к 2012 году уровень долгов достиг докризисных показателей.

Очередного максимума общий долг достиг к лету 2014 года, превысив 700 млрд \$ USD. Летом 2014 года в рамках санкций в связи с событиями на Украине западным финансовым институтам запретили предоставлять кредиты резидентам Российской Федерации. Размер долга стал стремительно уменьшаться. Пиковые выплаты по внешнему долгу пришлось на зиму 2014—2015 года, когда за несколько месяцев было выплачено более 100 миллиардов долларов, что стало одной из причин крупного валютного кризиса в России и резкого обрушения курса рубля. За год после объявления моратория на кредитование долг России уменьшился почти на 200 миллиардов долларов. Золотовалютные резервы России также значительно сократились.

При распаде СССР Российская Федерация взяла на себя долги СССР, в обмен на отказ других республик от общесоюзных активов (долги других стран СССР, зарубежная недвижимость, алмазный фонд и др.). Однако величина активов была явно переоценена: размер только финансовых активов (задолженность по советским кредитам, предоставлявшимся зарубежным странам) — свыше 140 млрд долл. по официальному курсу Госбанка на момент распада СССР. Крупная зарубежная собственность, алмазный фонд, золотовалютные резервы и прочие активы бывшего СССР должны были обеспечить перевес над долгами СССР.

На практике надежды на финансовые активы оказались во многом не оправданными. По оценке ВЭБ, сделанной уже в середине 90-х годов, больше половины долгов СССР можно отнести к разряду безнадежных. Вступая в Парижский клуб в 1997 году, Россия имела в активе около 150 млрд долл., которые должны были ей как правопреемнице СССР развивающиеся страны, в первую очередь Эфиопия, Мозамбик, Йемен, Вьетнам, Алжир, а также другие страны Африки и Азии. При этом, подчиняясь уставу Парижского клуба, Россия была вынуждена списать своим должникам большой объем долгов за поставку оружия (военные долги составляли около 80 % от общего объема российских активов)[6]. Кроме того, Россия стала обязанной списывать долги странам, относящимся к разряду «бедных» и «развивающихся». В итоге, после

вступления в Парижский клуб оказалось, что Россия может претендовать на сумму менее 8 млрд долл., что составляет чуть больше 5 % от общей суммы дебиторской задолженности СССР.

После принятия на себя в полном объёме долгов СССР Россия столкнулась с необходимостью соблюдения напряженного графика обслуживания внешнего долга. В течение четырёх лет (1992—1995) предстояло погасить почти 60 млрд долл., а с таким объёмом долговых выплат не могла справиться российская экономика. Фактически тогда начались первые российские технические дефолты: кредиторы (прежде всего, члены Парижского и Лондонского клубов) все это время, не объявляя суверенного дефолта, предоставляли отсрочки платежей. Всего до заключения всеобъемлющих соглашений о реструктуризации только в рамках Лондонского клуба была предоставлена двадцать одна 90-дневная отсрочка платежей.

В 1992 г. страны «семерки» приняли решение о предоставлении России пакета западной помощи в размере 24 млрд долл. Из этой помощи Россия реально получила 13,6 млрд долл., но в этот пакет помощи были включены отсрочки по уплате долга в размере 7,2 млрд долл. Положительная оценка Западом российских реформ сказалась в целом на отношении кредиторов к реструктуризации.

Переговоры России с Парижским клубом кредиторов нашли отражение в Соглашении от 2 апреля 1993 г. Данная договоренность касалась только платежей, просроченных в 1992—1993 гг., хотя отсрочка по этим платежам предоставлялась на достаточно продолжительный период — 10 лет, в том числе давался льготный период в 5 лет. После трехлетних переговоров со странами Парижского клуба в апреле 1996 г. удалось заключить рамочное соглашение о реструктуризации всей суммы накопленных долгов. По состоянию на начало 1996 года задолженность Парижскому клубу оценивалась примерно в 38 млрд долларов. Соглашение закрепило договоренность о реструктуризации накопленного долга и средний срок выплаты этих долгов увеличился от 19 лет до 24 лет. В результате реструктуризации на период до 2020 г. должно было

быть выплачено 45 % всего долга, а 55 %, включавшие краткосрочные обязательства, — до 2115 г. При этом выплаты должны были начаться только после окончания льготного периода и осуществляться нарастающими платежами.

Одновременно с переговорами по Парижскому клубу проходили переговоры с Лондонским клубом. В ноябре 1995 г. во Франкфурте-на-Майне между Правительством России и представляющим интересы Лондонского клуба кредиторов Банковским консультативным комитетом был подписан Меморандум о согласованных принципах глобальной реструктуризации долга бывшего СССР Лондонскому клубу, включая проценты на длительный срок (до 25 лет) и о предоставлении льготного периода (до 6 лет). Ответчиком по долгу был определён ВЭБ. Подписание Меморандума означало достижение принципиальной договоренности по реструктуризации. После этого осуществлялась выверка задолженности, в ходе которой были проанализированы свыше 27 тыс. отдельных долговых требований 423 кредиторов в 15 валютах. Такого масштаба сделки не было за всю предыдущую историю клуба.

На официальных кредиторов, не входящих в Парижский клуб, приходилось в 1993 г. примерно 33 млрд долл., или 30 % всего долга. Так, соответствующие соглашения были заключены с бывшими европейскими странами СЭВ. В результате зачета взаимных задолженностей с Польшей и Болгарией внешняя задолженность России сократилась на более чем 9 млрд долл. Были подписаны подобные соглашения, регулирующие отношения по советским долгам, с Республикой Корея, Турцией, Кувейтом и некоторыми другими государствами.

С 2000 по 2003 г. Правительством Российской Федерации были приняты ряд постановлений, касающиеся урегулирования части внешнего долга СССР,[9][10] В результате задолженность бывшего СССР перед Лондонским клубом кредиторов, переоформленная в результате реструктуризации 2000 года в суверенные еврооблигации, учитывалась ЦБ уже в составе нового

российского долга. На 1 января 2001 года эти обязательства оценивались в 20,5 млрд.долларов (34,2 % нового российского официального долга по состоянию на 1 января 2001 года).

На 1 января 2001 года долг бывшего СССР состоял из долга Парижскому клубу кредиторов (40,2 млрд.долларов, или 59 % долга бывшего СССР), долга бывшим социалистическим странам (14,3 млрд.долларов, или 21 %), задолженности по облигациям внутреннего государственного валютного займа (1,2 млрд.долларов, или 2 %), а также прочей задолженности (12 млрд.долларов, или 18 %), включающей преимущественно долги странам — не членам Парижского клуба.

Долги бывшего СССР перед Парижским клубом Россия досрочно выплатила в 2005 году (15 миллиардов) и в 2006 году (почти 24 миллиардов долларов). С некоторыми странами Россия тоже решила рассчитаться не наличными, а продукцией. На поставки российских самолётов Бе-200 в счет долга согласилась Португалия, а Финляндии были поставлены товары на 30 млн долларов (что это за товары, не сообщается — говорится только, что они будут «высокотехнологичными»).

Задолженность бывшего СССР по состоянию на 1 января 2008 года сократилась с 9,4 до 7,1 млрд долл. После осуществления в августе 2007 года основных выплат Парижскому клубу кредиторов объём обязательств перед входящими в него странами не превышал 0,1 млрд долларов (менее 1,0 % долга бывшего СССР). На долг перед бывшими социалистическими странами приходилось 1,5 млрд.долларов (21,2 %), на обязательства перед нерезидентами в форме ОВГВЗ — 2,0 млрд долларов (28,3 %), на прочие категории, включая задолженность перед официальными кредиторами, — 3,5 млрд долларов (49,5 %). В дальнейшем, к 2017 году долги бывшего СССР были полностью погашены.

Предполагаемые выплаты долга. Согласно данным ЦБ, объём погашения внешнего долга частного сектора в 2022 году составит \$64 млрд, в 2023-м — \$38 млрд. Однако, с учетом традиционного пересмотра графика платежей



объем погашения может увеличиться — до \$113 млрд (\$69 млрд — корпорации и \$44 млрд — банки) в 2022 году и до \$62 млрд (\$46 млрд и \$16 млрд) в 2023-м, оценили аналитики Центра развития ВШЭ.

По мнению экономистов Высшей школы экономики Андрея Васильевича Чернявского и Дарьи Авдеевой, несмотря на сокращение общего внешнего долга России в абсолютных цифрах из-за санкций, в относительных его показатели в 2016 г. ухудшались вследствие сокращения ВВП, обесценивания рубля и снижения экспорта вследствие падения мировых цен на энергоносители. Такое увеличение может стать самостоятельным фактором сокращения внутреннего российского потребления и накопления.

По сообщению ЦБ России 29 июля 2016 года, показатели устойчивости российской экономики к бремени внешнего долга ухудшились. Соотношение внешнего долга к ВВП достигло рекордной отметки за все время, покрываемое статистикой регулятора (с 2004 года), — 40 %. В 2014 этот показатель составлял 29 %. Обеспеченность внешнего долга валютными поступлениями снизилась до 12-летнего минимума, и к марту общая сумма задолженности на 44 % превышала годовые доходы страны от экспорта.

При этом на обслуживание внешнего долга (процентные платежи и погашения) на конец марта, должно было уходить 36 % всего притока валюты в Россию от экспорта. По методологии Счетной палаты, которую использует в своих материалах и российский ЦБ, это значение находится выше критического порога, составляющего 25 %. Показатель «платежи по внешнему долгу/экспорт» имеет ключевое значение при анализе платежеспособности дебитора. Критическим считается коэффициент, если расчетная сумма годовых платежей превышает 25 % экспорта, — говорится в материалах Счетной палаты, к которым отсылает ЦБ. На 1 января 2022 года внешний долг Российской Федерации составляет почти половину триллиона долларов США (478,2 миллиардов долларов США).

## **Современные тенденции развития рынка государственного долга**

### **1. Тенденции развития долга РФ.**

По итогам 2006 г. объем государственного внутреннего долга РФ в ценных бумагах вырос примерно на 20,8% – с 851,15 до 1028,04 млрд. руб. (в долях ВВП произошло незначительное снижение долга – с 3,94 до 3,86% ВВП). За первые три квартала 2006 г. объем государственного внешнего долга РФ (органы государственной власти и органы денежно-кредитного регулирования) сократился с 82,3 до 54,7 млрд. долл. (по данным ЦБ РФ). Таким образом, снижение абсолютной суммы внешней задолженности органов власти РФ составило 33,5%. В то же время частный сектор (банки и прочие секторы) увеличил свою задолженность перед нерезидентами за этот же период со 175,1 до 214,0 млрд. долл. (+22,2%). Таким образом, суммарный внешний долг РФ по итогам 9 месяцев 2006 г. вырос с 257,4 до 268,6 млрд. долл.

2. Тенденции развития долга субъектов РФ и муниципальных образований. Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета увеличилась в 2006 г. до 54 777,75 млн. руб., или 0,21% ВВП. Увеличение долга было обеспечено ростом внутренней задолженности (т.е. задолженности, номинированной в рублях). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 496,2 млн. руб., внутренняя – возросла на 54 981,5 млн. руб. При этом, как и в прошлые годы, сочетание профицита консолидированного регионального бюджета с увеличением объема накопленного долга объясняется общим увеличением остатков средств на бюджетных счетах и ростом иных активов территориальных органов власти.

3. Структура заимствований. Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2006г. составил 264 166,1 млн. руб., из них внешних – 14 964,1 млн. руб. Как и в 2005 г., единственными среди регионов получателями внешних займов стали Москва – 13,7 млрд. руб. и Республика Башкортостан – 1,2 млрд. руб., которые рефинансировали ранее полученные внешние кредиты. Суммарный объем внутренних заимствований регионов и

муниципалитетов составил 249 202,0 млн. руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Московская область – 48,1 млрд. руб., Москва – 17,9 млрд. руб., Омская область – 14,7 млрд. руб., Новосибирская область – 11,7 млрд. руб. По сравнению с 2005 г. Объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 23,5 млрд. руб., или на 10,6%, что практически соответствует уровню инфляции. В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 29,4%, на ссуды из федерального бюджета – 4,4%, на прочие заимствования (в первую очередь – банковские кредиты) – 66,2%.

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Московская область – 16,5%, Астраханская область – 12,8%, Костромская область – 9,4%, Калужская область – 8,8%, Ярославская область – 7,9%.

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Московская область – 28,9 млрд. руб., Москва – 8,9 млрд. руб., Самарская область – 3,6 млрд. руб., Иркутская область – 2,6 млрд. руб., Ярославская область – 2,1 млрд. руб., Астраханская и Саратовская области – по 2,0 млрд.руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Красноярский край – на 4,9 млрд. руб., Нижегородская область – на 2,1 млрд. руб., Санкт-Петербург – на 1,6 млрд. руб., Ленинградская область – на 1,5 млрд. руб.

4. Кредитный рейтинг. Значительное сокращение отношения накопленного суверенного долга к ВВП, (связанное с высокими темпами экономического роста в России, досрочным погашением внешнего долга федеральным правительством, реальным укреплением курса рубля), а также рост объемов Стабилизационного (Резервного) фонда и величины золотовалютных резервов на протяжении последних лет обеспечили повышение странового кредитного рейтинга России. При этом продолжился процесс повышения кредитного рейтинга территориальных органов власти. В 2006 г. международный кредитный рейтинг Москвы рос вместе с суверенным рейтингом Российской Федерации, достигнув уровня «BBB+», по оценке

агентств Standard&Poor's и Fitch, и с ноября 2005 года сохраняется на уровне «Baa2», по оценке агентства Moody's. Агентство Moody's оценило на уровне суверенного кредитного рейтинга также кредитный рейтинг Санкт-Петербурга. Standard&Poor's и Fitch оценили рейтинг Санкт-Петербурга на две ступени ниже суверенного – на уровне «BBB», что также относит его к разряду «инвестиционного уровня». Остальные российские регионы и муниципальные образования не смогли достичь кредитного рейтинга инвестиционного уровня ни от одного из рейтинговых агентств.

5. Урегулирование просроченного долга региональных бюджетов. На фоне улучшения бюджетной ситуации в большинстве субъектов Российской Федерации интенсифицировался процесс урегулирования просроченной задолженности. По данным Минфина России, объем просроченной (неурегулированной) задолженности по долговым обязательствам регионов по состоянию на октябрь 2006 г. снизился по сравнению с октябрём 2005 г. более чем вдвое – на 7,2 млрд. руб. в номинальном выражении – с 14,2 до 7,0 млрд. руб. По сравнению с октябрём 2004 г. (29,0 млрд. руб.) просроченная задолженность сократилась более чем вчетверо, составив лишь 0,22% от доходной части бюджетов субъектов Федерации, или менее 0,03% ВВП.

Наиболее серьезно наличие неурегулированной задолженности по долговым обязательствам в следующих регионах: Тюменской области – 2,6 млрд. руб., что составляет 1,8% доходной части бюджета, Самарской области – 1,3 млрд. руб., или 2,5% доходной части бюджета, Иркутской области – 1,1 млрд. руб., или 2,9% доходной части бюджета. Лишь десятая часть всех регионов увеличила объемы задолженности – суммарно на 2,2 млрд. руб.

Государственный долг регионов РФ по итогам первого полугодия 2022 года вырос на 4,9% и составил 2,569 трлн. руб. Объем госдолга вырос в 66 регионах РФ, в 6 - не изменился и в 13 - снизился. По данным Министерства финансов РФ, суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ по итогам первого полугодия 2022 года вырос на 4,9%, составив 2,569 триллиона рублей. В абсолютном выражении госдолг увеличился на 119,6 миллиарда

рублей. Объем муниципального долга составил 346,6 миллиарда рублей, что на 3% ниже, чем в начале 2022 года. Суммарный объем государственного долга всех субъектов РФ и долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов РФ, на 1 июля 2022 года составил 2,915 триллиона рублей, что на 3,9% выше, чем полгода назад.

В структуре суммарного госдолга регионов РФ коммерческих кредитов почти не осталось – их доля по итогам первого полугодия 2022 года составляет всего 3% против 9% в начале года. Всего в структуре 13 российских регионов присутствуют коммерческие кредиты. Доля бюджетных кредитов за полгода выросла до 66% (+10 п.п.), а доля государственных ценных бумаг снизилась до 29% (-4 п.п.). Суммарный объем коммерческих кредитов за прошедшие шесть месяцев 2022 года снизился на 145,8 миллиарда рублей, а государственных ценных бумаг - на 43,7 миллиарда рублей, в то время как суммарный объем бюджетных кредитов вырос на 320 миллиардов рублей. Доля государственных гарантий составила 1%.

Госдолг вырос в 66 регионах РФ. По итогам шести месяцев 2022 года объем государственного долга вырос в 66 регионах РФ, в 13 регионах госдолг снизился и в 6 – не изменился. В последнюю группу входит Севастополь, где государственный долг по-прежнему отсутствует.

Лидером по снижению государственного долга стала Еврейская автономная область, которая полностью расплатилась по коммерческому кредиту, что сократило общий госдолг на 27,2%. Следом за ней идет Москва (-15,4%), которая погасила один из своих облигационных займов, но в структуре долга появился бюджетный кредит. На третьем месте Тульская область, чей госдолг за шесть месяцев текущего года сократился на 6,3% за счет уменьшения доли государственных гарантий в его структуре. В Республике Марий Эл и Республике Татарстан за прошедший период объем госдолга сократился на 5,5% и 5,1% соответственно.

Наиболее существенно объем госдолга увеличился в Тюменской области (+479,5%), в Приморском крае – на 170,6%, в Республике Тыва - на 143,5%. Во

всех трех регионах рост госдолга произошел за счет наращивания задолженности по бюджетным кредитам. Кроме того, еще в трех регионах – Магаданской области, Сахалинской области и Ханты-Мансийском автономном округе-Югре – рост объема государственного долга превысил 50%.

Половина суммарного объема госдолга приходится на 14 регионов РФ

Самый высокий объем государственного долга наблюдается в Московской области, на 1 июля 2022 года составляя 269,8 миллиардов рублей. За первое полугодие 2022 года объем госдолга вырос на 1,4% за счет наращивания задолженности по бюджетным кредитам. На втором месте по объему госдолга Москва, чей госдолг составляет 123 миллиарда рублей. На третьем месте – Свердловская область с объемом госдолга в 102,4 миллиарда рублей, который за шесть месяцев вырос на 3% также из-за нового бюджетного кредита. Следом за ней расположились Нижегородская область и Краснодарский край с госдолгом в 102,3 и 100,9 миллиарда рублей соответственно. На эти пять регионов РФ приходится больше четверти суммарного регионального госдолга, а половина регионального госдолга приходится на 14 российских регионов.

#### **Долговая нагрузка на региональные бюджеты немного снизилась**

Для определения уровня долговой нагрузки регионов эксперты Рейтингового агентства «РИА Рейтинг» по заказу АЭИ ПРАЙМ провели исследование и составили очередной рейтинг субъектов РФ по уровню долговой нагрузки, который отражает картину распределения региональных долгов и их динамику в первом полугодии 2022 года. В рейтинге использовались данные региональных отделений Федерального казначейства и Минфина РФ о долговых обязательствах субъектов РФ. В качестве меры долговой нагрузки в рейтинге использовалось отношение государственного долга субъекта РФ на 1 июля 2022 года к налоговым и неналоговым доходам регионального бюджета за последние двенадцать месяцев (с 01.07.2021 г. по 01.07.2022 г.).

Общероссийский уровень долговой нагрузки немного снизился и составляет 19,3%, что на 1,5 п. п. ниже, чем было зафиксировано на 1 января 2022 года. Диапазон значений в региональном разрезе продолжает сокращаться и варьируется от 0% в Севастополе до 152% в Республике Мордовия.

Низкий уровень долговой нагрузки по итогам первого полугодия 2022 года зафиксирован в 15 регионах и, а по сравнению с началом года, их количество выросло на два. В Севастополе государственный долг отсутствует. В состав лидирующей группы, где государственный долг составляет менее 10% от объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов на 1 июля 2022 года входят: Ямало-Ненецкий автономный округ (1,2%), Ленинградская область (1,6%), Тюменская область (2,1%), Алтайский край (3,3%), Москва (3,5%), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (3,8%), Сахалинская область (3,9%), Ненецкий автономный округ (4,2%), Республика Крым (5%), Приморский край (6%), Владимирская область (6,7%), Иркутская область (6,8%), Санкт-Петербург (8,6%) и Пермский край (9,8%). В перечисленных регионах долговая нагрузка за шесть месяцев 2022 года изменилась разнонаправленно.

В целом в 23 регионах РФ государственный долг на 1 июля 2022 года превышает 50% от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета, из них в восьми субъектах РФ госдолг превышает 70% налоговых и неналоговых доходов и из них в двух регионах долговая нагрузка превышает 100%. Стоит отметить положительную динамику в регионе с самой сложной ситуацией в части долговой нагрузки: в Республике Мордовия по итогам 1 полугодия 2022 года отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам заметно снизилось с 165,9% до 151,7% за счет существенного роста доходов и не изменившегося объема госдолга. Вторым регионом, в котором долговая нагрузка превышает 100%, стала Удмуртская Республика, вернувшаяся в эту группу рейтинга за прошедшие полгода. Негативно на показателе сказался рост госдолга на 11,1%, при том, что налоговые и неналоговые доходы выросли всего на 8%.

## **Большинство регионов РФ сократили долговую нагрузку**

Уровень долговой нагрузки в большинстве российских регионов по итогам первого полугодия 2022 года снизился. На 1 июля отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам сократилось в 48 регионах РФ, в то время как на 1 января долговая нагрузка снижалась в 81 регионе. Наиболее существенное ее сокращение наблюдается в Республике Хакасия, где за счет опережающего роста налоговых и неналоговых доходов (+127%) снизилось долговое давление на бюджет на 21,1 п.п. до 56,6%, при этом объем госдолга вырос на 8%. Еврейская автономная область сократила долговую нагрузку на 21 п.п. до 46,8% за счет снижения объема госдолга на 27% и роста налоговых и неналоговых доходов на 12%. Как отмечалось выше, в Республике Мордовия уровень долговой нагрузки снизился на 14,2 п.п. до 151,7% за счет роста налоговых и неналоговых доходов на 21% и оставшегося без изменений за полгода объема государственного долга. На 10 процентных пунктов сократилась долговая нагрузка в Томской области и составила 76,9%. Это стало возможно благодаря росту налоговых и неналоговых доходов бюджета на 38%.

Лидером по отрицательной динамике стала Республика Тыва, где долговая нагрузка выросла на 27,1 процентных пункта в основном за счет роста объема госдолга на 143%. В Магаданской области уровень долговой нагрузки вырос на 16,2 п.п. до 49,8%, что можно объяснить увеличением объема областного госдолга на 58%, хотя налоговые и неналоговые доходы бюджета за шесть месяцев текущего года выросли на 15%. Долговая нагрузка в Республике Северная Осетия - Алания выросла на 14 п.п. до 59,3%, что также объясняется увеличением объемов госдолга (+37%). В Костромской области долговая нагрузка на бюджет выросла на 12,7 п.п. до 77,7% также за счет опережающего роста объема госдолга (+27%) в сравнении с увеличением налоговых и неналоговых доходов (+14%). Еще в 32 регионах РФ рост уровня долговой нагрузки за первое полугодие 2022 года не превысил 8 п. п.. В Мурманской области уровень долговой нагрузки за прошедшие полгода не изменился, в Севастополе государственный долг отсутствует.



## **Международная практика регулирования государственного и муниципального долга**

В соответствии с международной практикой эффективное управление государственным и муниципальным долгом, понимаемое как удовлетворение потребности в финансировании капитальных вложений в общественную инфраструктуру и выполнение всех долговых обязательств в долгосрочном периоде по минимально возможной цене и с низким уровнем риска, есть не что иное, как результат соблюдения сложной системы правил. Количественные ограничения параметров долга играют при этом второстепенную роль. Наиболее важным из количественных ограничений долговой политики следует считать ограничение размера долговой нагрузки на бюджет соответствующего уровня на период до конца действия самого «длинного» из долговых обязательств заемщика. Долговая нагрузка рассчитывается как отношение выплат основной суммы и процентов по всем долговым обязательствам заемщика к доходам бюджета в текущем году.

Основные качественные ограничения, налагаемые на процесс управления государственным и муниципальным долгом, должны представлять четко сформулированные и законодательно закрепленные требования в следующих сферах:

- систематизация и раскрытие информации об имеющихся долговых обязательствах (публикация в стандартизированной форме отчетности о структуре и объеме условных и безусловных обязательств, долговой нагрузке; публикация сопоставимой отчетности за два предыдущих года и прогнозных данных на период до конца срока самых «длинных» долговых обязательств);
- формулирование и законодательное закрепление основных принципов заемно-инвестиционной политики;
- создание перечня видов деятельности, на финансирование которых могут быть привлечены заемные средства;
- четкое определение органов управления, уполномоченных производить заимствования, распоряжаться привлеченными финансовыми ресурсами;

создание «Кодекса надлежащего поведения» для лиц, имеющих непосредственное или опосредованное отношение к управлению государственным (муниципальным) долгом;

создание системы оценки рисков, связанных с управлением государственным (муниципальным) долгом (риск изменения процентных ставок, риск отсутствия возможности продления кредита, и т.д.);

создание системы управления кредитными рисками;

прочие ограничения долговой политики.

### **Долговая политика (перспективы развития)**

Летом 2006 г. РФ полностью погасила свои долги перед Парижским клубом кредиторов. Долговая политика после 2010 года будет направлена на дальнейшее сокращение доли государственного и муниципального долга в ВВП.

Бюджеты государственных (территориальных) внебюджетных фондов и свод консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будут бездефицитными, и государственные заимствования в этот период будут производиться только для рефинансирования долга. Заимствования на внешнем рынке не планируются, а погашение государственного внешнего долга планируется осуществлять в том числе за счет заимствований на внутреннем рынке. При этом прогнозируется снижение стоимости государственных и муниципальных заимствований.

### **Внешние долговые требования Российской Федерации**

Внешний долг России — обязательства России, возникающие в иностранной валюте. Обычно под внешним долгом понимают общий внешний долг резидентов России (коммерческих и государственных структур). Иногда говорят только о государственном внешнем долге, то есть долге федеральных органов власти, Центрального банка России и субъектов России.

Поведение государства на рынке заимствований характеризуется проявлением следующих функций:

государство является кредитором;

- государство является заемщиком;
- государство выполняет функцию гаранта.

В Российской Федерации все указанные функции обеспечены законодательно. РФ является крупным кредитором на рынке заимствований. Внешними долговыми требованиями РФ являются финансовые обязательства иностранных государств и/или иностранных юридических лиц перед РФ как кредитором, включая долговые требования, возникшие в связи с предоставлением банком-агентом Правительства РФ государственных экспортных кредитов иностранным заемщикам или их банкам-кредиторам, а также долговые требования юридических лиц – экспортеров бывшего СССР к иностранным юридическим лицам, возникшие до 1 января 1991 года в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг, осуществлявшихся за счет бывшего СССР.

Внешние долговые требования имеют следующие формы:

- государственный финансовый кредит;
- государственный экспортный кредит;
- государственные гарантии.

Программа предоставления государственных финансовых и экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период утверждается законом о федеральном бюджете и публикуется в приложении к закону. Внешние долговые требования могут подлежать реструктуризации, процедура которой предусмотрена ст. 127 БК РФ.

По оценке Банка России, внешний долг Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2023 года составил 347,7 млрд долларов США, снизившись с начала 2023 года на 33,0 млрд долларов США, или на 8,7%. В значительной степени динамика показателя определялась сокращением обязательств прочих секторов по долговым инструментам, в том числе в рамках отношений прямого инвестирования, что было отчасти связано с реализацией механизма выпуска замещающих облигаций. Важную роль сыграло

уменьшение задолженности органов государственного управления, обусловленное реализацией нерезидентами суверенных ценных бумаг.

Общая сумма современного внешнего государственного долга России представлена с 1991 по 2021 год.

Таблица 13 – Государственный внешний долг Российской Федерации

Дата ↕	Сумма, млрд долл. США ↕		
		2012, 1 января <sup>[28]</sup>	▼ 34,7
1991, 25 декабря	67,8	2013, 1 января <sup>[29]</sup>	▲ 54,4
1997, 31 декабря	▲ 123,5	2014, 1 января <sup>[30]</sup>	▲ 61,7
2000, 1 января	▲ 158,7	2015, 1 января <sup>[31]</sup>	▼ 54,4
2001, 1 января	▼ 143,7	2015, 1 декабря <sup>[12]</sup>	▼ 50
2002, 1 января	▼ 133,5	2016, 1 января <sup>[12]</sup>	50
2003, 1 января	▼ 125,7	2016, 1 декабря <sup>[12]</sup>	▲ 51,2
2004, 1 января	▼ 121,7	2017, 1 января	51,2
2005, 1 января <sup>[21]</sup>	▼ 114,1	2017, 1 декабря	51,2
2006, 1 января <sup>[22]</sup>	▼ 76,5	2018, 1 января	▼ 49,8
2007, 1 января <sup>[23]</sup>	▼ 52,0	2018, 1 декабря	▼ 47,1
2008, 1 января <sup>[24]</sup>	▼ 44,9	2019, 1 июня	▲ 51,3 <sup>[32]</sup>
2009, 1 января <sup>[25]</sup>	▼ 40,6	2020, 1 октября	▲ 56,8
2010, 1 января <sup>[26]</sup>	▼ 37,6	2021, 1 января <sup>[33]</sup>	▼ 56,7

Вместе с уменьшением внешнего долга России происходил рост внутреннего долга. По данным Минфина, к 1 ноября 2018 года внутренний долг составил 9 094,74 млрд рублей, что по курсу Центробанка России эквивалентно 138,65 млрд долларов США.

### Структура государственного внешнего долга

В качестве примера структуры источников заимствований государства приводится структура государственного внешнего долга по состоянию на 1 октября 2016 года. Источник информации — официальный сайт министерства финансов Российской Федерации. Рост и спад указаны относительно показателей 2015 года.

Таблица 14 – Структура государственного внешнего долга

Наименование	Сумма, млн. долларов США	Эквивалент, млн. евро
Государственный внешний долг Российской Федерации (включая обязательства бывшего СССР, принятые Российской Федерацией)	▲ 51 475,7	▼ 45 866,2
Задолженность перед официальными двусторонними кредиторами — не членами Парижского клуба	▼ 664,3	▼ 591,9
Задолженность перед официальными двусторонними кредиторами — бывшими странами СЭВ	▼ 399,9	▼ 356,3
Задолженность перед официальными многосторонними кредиторами	▼ 870,0	▼ 775,2
Задолженность по внешним облигационным займам	▲ 37 659,7	▼ 33 555,8
Задолженность по ОВГВЗ (облигации внутреннего государственного валютного займа)	▼ 5,3	▼ 4,8
Прочая задолженность	▲ 20,6	▼ 18,3
Государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте	▼ 11 855,9	▼ 10 563,9

После кризиса 1998 года государственный долг стремительно сокращался, уменьшая и общий внешний долг. В результате длительных переговоров, к концу августа 2006 Россия осуществила досрочные выплаты 22,5 млрд долларов по кредитам Парижского клуба, после чего её государственный долг составил 53 млрд долларов (9 % ВВП). В 2008 году внешний долг составлял всего 5 % ВВП страны. На 19 декабря 2013 года — 55,8 млрд долларов, что является одним из самых низких показателей в Европе. По относительным показателям, российский внешний госдолг составляет 5-10 % от объёма ВВП страны. Государственный внешний долг России остаётся очень низким, в пределах 10 % к ВВП страны.

«Это приятная, хорошая информация: впервые в истории наши резервы полностью покрывают внешний долг как государства (он у нас очень небольшой), так и коммерческого сектора. И эти деньги работают, в том числе в полном объёме поступают в российский бюджет доходы от размещения средств в Фонде национального благосостояния», — заявил Владимир Путин в обращении к Федеральному собранию 20 февраля 2019 года<sup>[40]</sup>.

Санкционный кризис 2022 года. В начале 2022 года санкционная политика привела к отказу стран западной Европы и США от исполнения обязательств в своих валютах как в отношении российских государственных

организаций так и многочисленных частных и юридических резидентов России. Невозможность распоряжаться счетами и вести расчеты в евро и долларах США привела к предложению со стороны России перевести расчеты в другие валюты, в первую очередь рубль. В марте 2022 года министр финансов России Антон Силуанов заявил, что Россия будет погашать внешние долги в рублях, а конвертировать их потом в валюту договорных обязательств можно будет при снятии ограничений с счетов России в долларах и евро. Общий внешний долг резидентов РФ на 1 января 2022 года, по данным ЦБ, составлял 478,2 миллиарда долларов, из которых долг государственных органов приходилось 62,56 миллиарда.

В третьем квартале 2022 года, по сообщению ЦБ, внешний долг РФ сократился на 34 млрд долларов или 7,2% до 436,8 млрд. Это — минимальный показатель внешней задолженности за 15 лет, с 1 июля 2007 года, тогда он составлял 399 млрд долларов. Также в период с января по сентябрь 2022 года снизилась внешняя задолженность банковского сектора на 8,8 млрд долларов или на 7,7% до 105,6 млрд долларов. Прочие сектора экономики тоже показали снижение внешней задолженности с девять месяцев 2022 года на 40,7 млрд долларов или на 13,4% с 304,4 млрд долларов до 263,7 млрд долларов.

В январе 2023 года Центробанк РФ сообщил, что внешний долг России по состоянию на начало 2023 года сократился на 20,8%, что эквивалентно 100,4 миллиардам долларов. Как отметили в регуляторе, подобная динамика обусловлена уменьшением внешней задолженности «прочих секторов» по займам. На 1 января 2023 года внешний долг России составляет 381,8 миллиардов долларов. Ранее пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков сообщил, что для обслуживания своего суверенного долга у страны есть деньги и она готова их платить, поэтому никаких причин для дефолта страны нет.

По информации Центробанка РФ, внешний долг России в первом квартале 2023 года достиг минимального показателя за 16 лет, снизившись на 22,6 млрд долларов, до 357,9 млрд долларов. Последний раз такой показатель был зафиксирован 1 апреля 2007 года. За 2022 год внешние обязательства

страны снизились на 21,1% или 101,8 млрд долларов, в основном за счет сокращения средств нерезидентов в российских банках, а также уменьшения объемов долгосрочных кредитов.

1 июля 2023 года внешний долг РФ показал рекордное минимальное значение с 2006 года опустившись на 8,75: (33 млрд долларов) до уровня 347 млрд долларов. На снижение госдолга повлияли: сокращение обязательств секторов по долговым инструментам, уменьшение задолженности органов государственного управления и другие факторы

### **Внутренний государственный долг**

Внутренний государственный долг — финансовые обязательства государства, возникающие в связи с привлечением для выполнения государственных программ и заказов средств негосударственных организаций и населения страны.

В Российской Федерации включает в себя долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законодательными актами, обеспечиваются всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ. Внутренний долг охватывает задолженности прошлых лет, вновь возникшие задолженности и долговые обязательства бывшего СССР в части, принятой на себя РФ.

Может иметь форму кредитов, государственных займов, осуществленных посредством выпуска ценных бумаг, других долговых обязательств, гарантированных Правительством РФ.

Долговые обязательства различаются по срокам на: краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 лет) и долгосрочные (от 5 до 30 лет).

Основные государственные долговые обязательства, обеспеченные Правительством РФ, включают:

- государственные краткосрочные облигации ГКО;
- государственные долгосрочные облигации;

- облигации государственного сберегательного займа;
- облигации внутреннего государственного валютного займа;
- казначейские векселя и обязательства: золотые

сертификаты Министерства финансов РФ. Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» обесцененные после 1991 года вклады граждан признаны внутренним долгом государства.

Структура и динамика государственного внутреннего долга по состоянию на 1 мая 2007 года (в части государственных ценных бумаг, номинированных в валюте Российской Федерации)

Таблица 15 – Структура внутреннего долга Российской Федерации

Виды государственных ценных бумаг	Долг, млрд руб.
ОФЗ-ПД	244,50
ОФЗ-ФК	94,83
ОФЗ-АД	717,16
ГСО-ППС	0,42
ГСО-ФПС	52,00
Итого	1108,91

По данным Министерства финансов РФ внутренний долг составлял (таблица 16).

Годовой темп прироста совокупного долга нефинансовых организаций и домашних хозяйств снизился до 5,0% в I квартале 2023 года с 5,5% в IV квартале 2022 года. Годовой темп прироста задолженности по кредитам домашних хозяйств несколько увеличился (с 8,8% до 9,0%).

Основная часть долга на 1 апреля 2023 года по-прежнему приходилась на нефинансовый сектор (71,5%, или 75,4 трлн рублей). В I квартале 2023 года



прирост долга нефинансовых компаний (+2,8 трлн рублей) в 2 раза сократился по сравнению с показателем IV квартала 2022 года (+5,6 трлн рублей).

Таблица 16 – Динамика внутреннего долга Российской Федерации,  
млрд. руб.

°01.01.1993 — 3,57	°01.01.2003 — 679,91	°01.01.2013 — 4 977,90
°01.01.1994 — 15,64	°01.01.2004 — 682,02	°01.01.2014 — 5 722,24
°01.01.1995 — 88,06	°01.01.2005 — 778,47	°01.01.2015 — 7 241,17
°01.01.1996 — 187,74	°01.01.2006 — 875,43	°01.01.2016 — 7 307,61
°01.01.1997 — 364,46	°01.01.2007 — 1 064,88	°01.01.2017 — 8 003,46
°01.01.1998 — 490,92	°01.01.2008 — 1 301,15	°01.01.2018 — 8 689,63
°01.01.1999 — 529,94	°01.01.2009 — 1 499,82	°01.01.2019 — 9 169,636
°01.01.2000 — 578,23	°01.01.2010 — 2 094,73	°01.01.2020 — 10 171,932
°01.01.2001 — 557,42	°01.01.2011 — 2 940,39	°01.01.2021 — 14 751,438
°01.01.2002 — 533,51	°01.01.2012 — 4 190,55	

Уровень прироста заимствований домашних хозяйств в I квартале 2023 года был примерно таким же, как и в I V квартале 2022 года, и составил 924 млрд рублей.

### **Контрольные вопросы и задания для самопроверки**

1. Опишите структуру государственных расходов как части государственных финансов.

2. В соответствии со структурой государственных расходов рассмотрите расходную часть регионального бюджета Смоленской области. Совпадают ли теоретические подходы с практическим использованием?

3. Какая статья расходов является «наибольшей» в федеральном бюджете и консолидированном бюджете РФ? Как вы это можете прокомментировать?

4. Что вы понимаете под «сферой действия программы общественных расходов»? Приведите примеры программ общественных расходов в РФ и за рубежом.

5. Почему лимитированные программы общественных расходов порождают меньшие чистые потери?

6. Представьте графически искажающее действие общественных расходов.

7. Как на графике можно изобразить бюджетные ограничения при наличии лимитированных программ субсидий?

8. Вспомните различные виды функций общественного благосостояния. При какой из целевых функций общества объемы перераспределительных программ будут максимальными и минимальными? Ответ аргументируйте.

9. Посредством каких налогов (отчислений) преимущественно финансируются программы общественного страхования?

10. За счет каких фондов в РФ происходит финансирование социального страхования и обязательного медицинского страхования?

11. С какой целью государство заключает контракты с частным бизнесом (выбор между «государственной собственностью» и «государственными финансами»)?

12. В чем преимущества и недостатки контрактации?

13. Раскройте сущность различных видов контрактации. Какой из них, на ваш взгляд, в наибольшей степени способствует прозрачности экономических взаимоотношений?

14. Дайте сравнительный анализ структуры доходной части государственного бюджета.

15. Перечислите инструменты фискальной политики. Если в стране наблюдается экономический спад, то какой вид фискальной политики целесообразно использовать правительству? Опишите механизм использования инструментов фискальной политики.

16. В силу ряда причин предписанные региональному правительству расходы превышают полученные им доходы. Предметом какого вида фискальной политики является разрешение этой проблемы? Каковы шаги федерального правительства?

17. Приведите примеры встроенных стабилизаторов, которые «работают» в российской экономике.

18. Охарактеризуйте состояние федерального и консолидированного бюджета РФ с точки зрения сальдо бюджета.

19. Какие методы финансирования бюджетного дефицита и использования бюджетного профицита применяло российское правительство в последнее десятилетие? В каком из вариантов финансирования бюджетного дефицита возникает «эффект вытеснения»?

20. Почему представители кейнсианства рассматривают умеренную величину бюджетного дефицита как благо для развития экономики?

21. Какие методы управления государственным долгом использует российское правительство?

22. Охарактеризуйте современную фискальную политику российского правительства.

23. Рассмотрите влияние изменения фискальных параметров на величину ВВП и сальдо бюджета при а) автономных налогах; б) подоходных налогах. Как вы можете объяснить различное влияние на ВВП и сальдо?

24. Формально охарактеризуйте следующие налоги с точки зрения экономической и юридической прогрессивности (регрессивности, пропорциональности):

а) подоходный налог с фиксированной юридически установленной ставкой  $t$  и необлагаемой фиксированной величиной дохода  $10$ ;

б) пусть все граждане независимо от уровня дохода обязаны вносить в бюджет фиксированную сумму  $L$ , а сверх этого — уплачивать по  $t$  процентов дохода.

25. Приведите примеры элементов шедулярной системы в РФ.

26. Какие налоги в России основываются на принципе получаемых выгод и принципе платежеспособности?
27. Почему принцип рыночной эквивалентности не может быть базовым элементом для построения налоговой системы современных государств?
28. В чем заключается преимущество принципа эквивалентности перед принципом платежеспособности?
29. В каких случаях возникает проблема полноты учета платежеспособности?
30. С какой функцией государственных финансов связан принцип нейтральности налогообложения? Аргументируйте свой ответ.
31. Приведите позитивные примеры искажающего действия налогов.
32. С какой функцией государственных финансов связан принцип гибкости налогообложения? Аргументируйте свой ответ.
33. Приведите примеры встроенных стабилизаторов в российской экономике: налоги и государственные расходы.
34. Что понимается под «затратами экономических агентов» при оценке организационной простоты налоговой системы?
35. Как вы можете объяснить понятие прозрачности налоговой системы в терминах теории общественного выбора?
36. В каком случае компенсирующее изменение больше эквивалентного и наоборот? Ответ представьте на графике.
37. Рассмотрите дотации и налоги в разрезе эквивалентного и компенсирующего изменения. Когда расходы правительства меньше при введении налогов и дотаций соответственно: при компенсирующем или эквивалентном изменении?
38. Какая налоговая структура называется Парето-эффективной?
39. Если государство ставит своей целью собрать  $T$  рублей налогов, иницируя стоимостный налог, то на чью деятельность (покупателя или продавца) будет введена большая ставка налога?

40. Почему даже если монополист несет существенные потери, а цена покупателей возрастает меньше чем на величину налога, положение покупателей остается худшим, чем в аналогичных обстоятельствах на конкурентном рынке?

41. Дайте определение «бюджетного» федерализма с юридической и экономической точек зрения.

42. Какие проблемы решаются в модели бюджетного федерализма?

43. В каком порядке, по вашему мнению, должны разрабатываться правила игры в моделях: сначала распределяются функции, а затем доходы за уровнями правительства или наоборот? Ответ аргументируйте.

44. Почему разделение полномочий в государственной вертикали является препятствием к установлению авторитарных режимов?

45. Сформулируйте теорему о децентрализации. Какими условиями она определяется? Прокомментируйте теорему в контексте российских межбюджетных отношений.

46. Проиллюстрируйте на графике преимущество децентрализованной поставки локального общественного блага.

47. «Работает» ли гипотеза Тибу в российских условиях? Ответ аргументируйте.

48. Каким образом распределяются фискальные функции в правительственной иерархии? Как с помощью анализа консолидированного бюджета можно это проиллюстрировать?

49. Рассмотрите расходную часть консолидированного бюджета РФ. Отражается ли предложенное Масгрейвом распределение фискальных функций в расходной части федерального, региональных и местных бюджетов РФ?

50. Дайте определение понятию «локальное искажение».

51. Какие проблемы разрешаются с помощью вертикальной и горизонтальной налоговой политики?

52. Опишите механизм возникновения и функционирования: а) налогового экспорта; б) налоговой конкуренции; в) налоговой кооперации. С

каким видом налоговой политики (вертикальной или горизонтальной) связаны эти явления?

53. В каких случаях возникает фискальный разрыв? Какими способами он может быть минимизирован?

54. Дайте определение «вертикальному» и «горизонтальному» дисбалансам. Каким образом государство может достигнуть баланса?

55. Рассмотрите систему «предписания» и «разделения налогов». Сравните их. Какие элементы этих систем присутствуют в российской модели бюджетного федерализма? С каким видом налоговой политики (вертикальной или горизонтальной) связаны эти системы?

56. Определите причины, по которым необходимо использование межбюджетных грантов в федеративном государстве.

57. По каким критериям классифицируются гранты?

58. Приведите примеры расходов субнациональных правительств, которые порождают отрицательные экстерналии. Какие гранты в этом случае являются оптимальными с точки зрения производства локальных общественных благ?

59. В чем заключается принципиальное отличие между категориальными и блочными грантами?

60. Проиллюстрируйте на графике экономические последствия:

- а) блочного гранта;
- б) недолевого категориального гранта;
- в) нелимитированного долевого гранта;
- г) лимитированного долевого гранта.

От каких характеристик зависит действие любого гранта?

## ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

### 3.1. Теория внешних эффектов и государственное регулирование

*Внешними эффектами* (externalities) называют прямые, не опосредованные рынком воздействия одного экономического агента на результаты деятельности другого.

Внешние эффекты понимаются как выгоды или издержки третьих лиц (которые не участвовали в сделке), не отраженные в цене блага. Внешние эффекты являются проявлением ситуации «фиаско рынка».

Рассмотрение экономических состояний означает отказ от аксиомы о независимости (таблица 17).

Таблица 17 - Классификация внешних эффектов

Критерий классификации	Внешние эффекты
По источнику возникновения	В производстве В потреблении
По масштабу воздействия	Локальные Глобальные
По степени воздействия на третьих лиц	Положительные Отрицательные
По двустороннему характеру	Производство — производство Производство — потребление Потребление — потребление Потребление — производство

Рассмотрим отрицательный внешний эффект в производстве. Классический пример — загрязнение окружающей среды. Производство товара сопровождается внешним эффектом (МЕС). Допустим, объем выбросов с каждой произведенной единицей продукции постоянен ( $МЕС = const$ ). Поскольку появляется внешний эффект, то имеет место разделение на частные и общественные издержки, сопряженные с производством блага (рисунок 13).

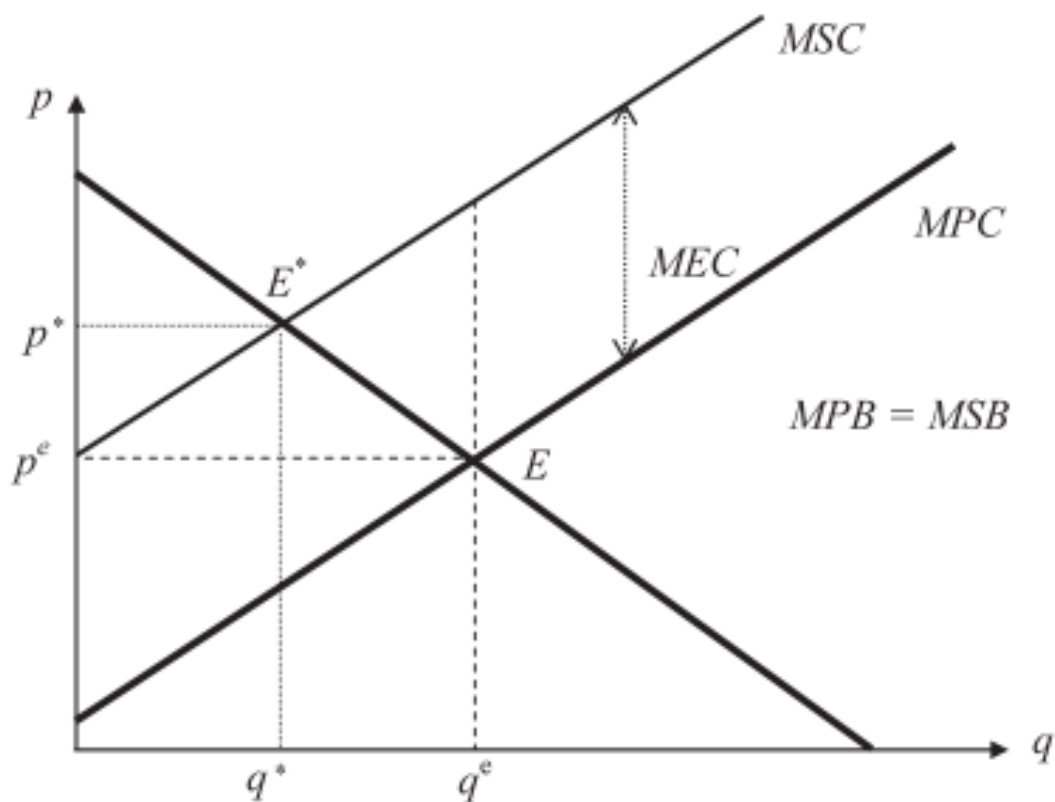


Рисунок 13 – Отрицательный внешний эффект, его влияние на общественное благосостояние

Производитель блага, генерирующий внешний эффект, не учитывает потери третьих лиц, загрязняя бесплатно. Достигнутое рыночное равновесие  $E(q^e, p^e)$  не соответствует общественно оптимальному состоянию  $E(q^*, p^*)$ .

График иллюстрирует следующие выводы:

1. Рыночная цена не отразила действительную редкость блага и оказалась заниженной.

2. Вследствие отсутствия платы за внешний эффект рынок не имеет стимулов к сокращению тех сфер, которые связаны с отрицательными внешними эффектами.

3. В отсутствие вмешательства государства это приводит к перепроизводству соответствующих благ, перерасходу ресурсов и, следовательно, к отклонению от Парето-эффективности (снижение общественного благосостояния).



4. Внешний эффект возникает в условиях отсутствия прав собственности на те ресурсы или блага, через которые данный внешний эффект реализуется, т. е. когда отсутствует рынок этих благ или ресурсов и, следовательно, отсутствует возможность отражения в рыночных ценах полных общественных затрат.

### Модели частичного и общего равновесия экономики при существовании внешних эффектов

Графическую модель общего экономического равновесия при существовании отрицательного внешнего эффекта при производстве товара  $y$  можно представить на рисунке 14.

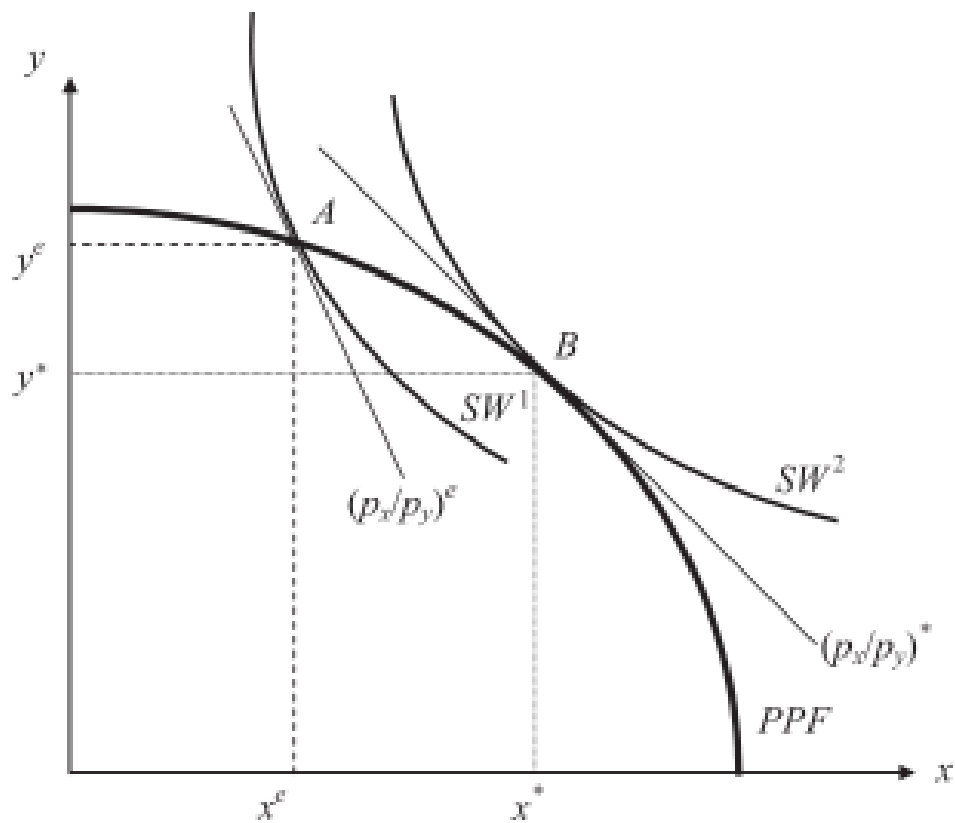


Рисунок 14 – Общее экономическое равновесие  
с отрицательным внешним эффектом

Существование внешнего эффекта означает, что цена на товар  $y$  не отражает все издержки производства, она является заниженной. Отсюда

отношение рыночных цен  $(p_x/p_y)_e$  больше отношения цен в оптимуме  $(p_x/p_y)^*$ . Поэтому экономика придет в состояние  $A(x_e, y_e)$ , в котором наблюдается перепроизводство товара  $y$ , а ресурсов на производство товара  $x$  будет выделено меньше и будет недопроизводство  $x$ .

В результате можно сделать выводы о том, что:

- цены искажены, механизм ценообразования дает сбои;
- ресурсы размещены неэффективно;
- перепроизводство товара, сопровождающееся отрицательным внешним эффектом;
- недопроизводство других благ;
- нарушение условия Парето-оптимального состояния;
- снижение общественного благосостояния.

Аналитическую модель внешнего эффекта в производстве можно представить на примере двух фирм: сталелитейная и рыболовецкая. Пусть сталелитейная фирма продуцирует внешний эффект ( $e$  — объем загрязнения). Ее издержки имеют вид:

$$TC_s(q^s, e), \frac{\partial TC_s}{\partial e} < 0. \quad (6)$$

Рыболовецкий комбинат несет потери от загрязнения, его издержки заданы как

$$TC_f(q^f, e), \frac{\partial TC_f}{\partial e} < 0. \quad (7)$$

Последствия существования внешнего эффекта можно увидеть из решения задач каждой фирмы, максимизирующей прибыль. Задача сталелитейной фирмы имеет вид:

$$\begin{aligned} p^s q^s - TC_s(q^s, e) &\rightarrow \max_{q^s, e}; \\ F.O.C.: p^s &= MC_q^s; \\ -MC_e^s &= 0. \end{aligned} \quad (8)$$

Задача рыболовецкого комбината:

$$p^f q^f - TC_f(q^f, e) \rightarrow \max_{q^f};$$

$$F.O.C.: p^f = MC_q^f. \quad (9)$$

Нахождение Парето-оптимального состояния предполагает, что две фирмы функционируют как одна, тогда внешнего воздействия оказано не будет, оно станет внутренним, когда фирма будет понимать, что при увеличении производства в одном подразделении загрязнение, вызванное данным производством, будет снижать выпуск, а в целом и прибыль в другом подразделении. Поэтому фирма будет выбирать некий оптимальный уровень загрязнения. Задача новой фирмы имеет вид:

$$p^s q^s + p^f q^f - TC_s(q^s, e) - TC_f(q^f, e) \rightarrow \max_{q^s, q^f, e};$$

$$F.O.C.: p^s = MC_q^s;$$

$$p^f = MC_q^f;$$

$$-MC_e^s = MC_e^f. \quad (10)$$

Состояние рыночного равновесия и общественный оптимум представлены на графике издержек и выгод от загрязнения (снижения) загрязнения (рисунок 15). Состоянием рыночного равновесия будет точка E, при которой фирма выбирает такой объем загрязнения, когда выгоды будут максимальными за счет экономии средств на оборудование по снижению выбросов. Данное состояние означает большие потери для рыболовецкой фирмы от высокого уровня загрязнения. Общественный оптимум уравнивает выгоды и издержки от (снижения) загрязнения, экономика должна находиться в состоянии E\*.

Другим вариантом представления внешнего эффекта будет модель, отражающая внешний эффект в производственной функции. Рассматривается однофакторная модель производства, в производстве благ участвует один фактор производства — труд. Две фирмы используют имеющийся в экономике запас труда:  $L_x + L_y = \bar{L}$ .

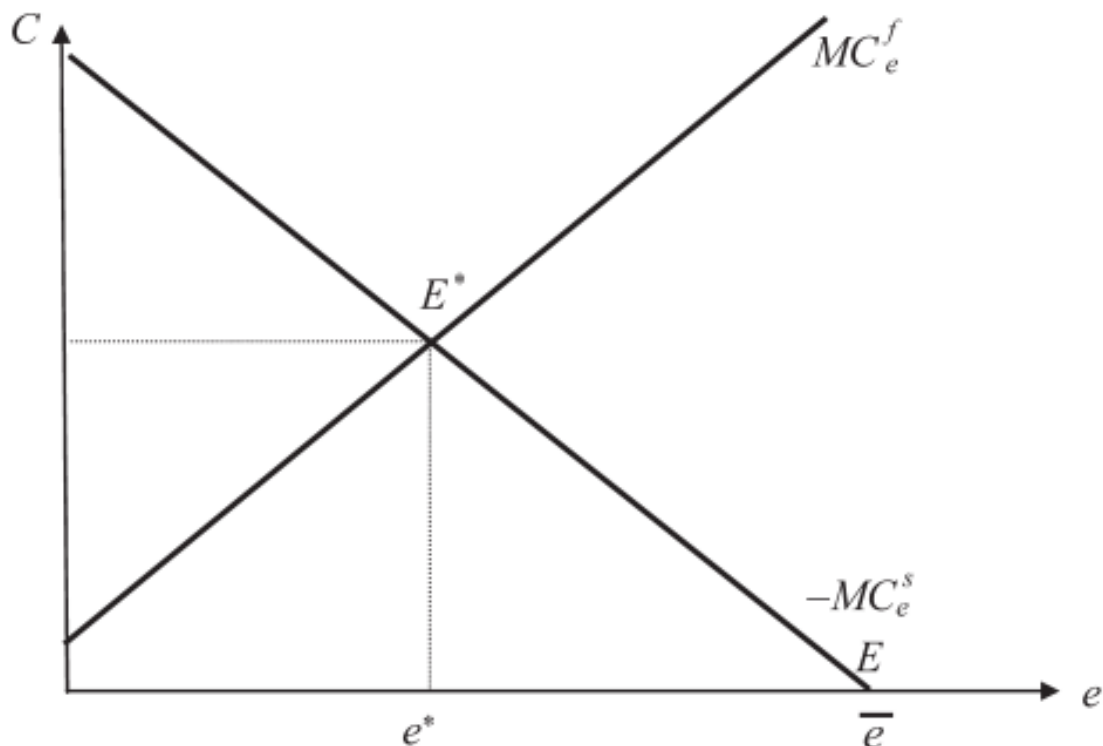


Рисунок 15 - Нахождение оптимального уровня загрязнения

Производственная функция фирмы-загрязнителя:  $q_y = f(L_y)$ .

Производственная функция фирмы, потребляющей внешний эффект:

$$q_x = g(L_x, q_y), \text{ при этом } \frac{\partial q_x}{\partial q_y} < 0, \quad (11)$$

выпуск  $y$  оказывает отрицательный внешний эффект на результаты работы предприятия, выпускающего благо  $x$ .

Задача фирмы  $y$  имеет вид

$$\begin{aligned} p_y f(L_y) - wL_y &\rightarrow \max_{L_y}; \\ \text{F.O.C.: } p_y \frac{\partial f}{\partial L_y} &= w. \end{aligned} \quad (12)$$

Для фирмы  $x$ :

$$\begin{aligned} p_x g(L_x, q_y) - wL_x &\rightarrow \max_{L_x}; \\ \text{F.O.C.: } p_x \frac{\partial g}{\partial L_x} &= w. \end{aligned} \quad (13)$$

Общественный оптимум определяется из задачи совместной прибыли:

$$p_x f(L_x, g(L - L_x)) + p_y f(L - L_x) - wL \rightarrow \max_{L_x};$$

$$F.O.C.: p_x \frac{\partial f}{\partial L_x} - p_x \frac{\partial f}{\partial y} \frac{\partial g}{\partial L_x} - p_y \frac{\partial g}{\partial L_x} = 0. \quad (14)$$

Преобразуем полученное условие оптимума до вида:

$$p_x \frac{\partial f}{\partial L_x} = p_x \frac{\partial f}{\partial y} \frac{\partial g}{\partial L_x} + p_y \frac{\partial g}{\partial L_x}. \quad (15)$$

Левая часть уравнения показывает стоимость предельного продукта для фирмы x, правая — стоимость предельного продукта для фирмы y, заниженная на величину экономии от бесплатного загрязнения:

$$p_x \frac{\partial f}{\partial y} \frac{\partial g}{\partial L_x}, \text{ где } \frac{\partial q_x}{\partial q_y} < 0, . \quad (16)$$

В случае отсутствия внешнего эффекта балансовое уравнение примет вид равенства стоимости предельных продуктов для обеих фирм, т.е. условия Парето-оптимального состояния в производстве.

Рассмотрим положительный внешний эффект в потреблении, ситуация будет означать, что потребление одного блага приносит пользу другому потребителю. Здесь необходимо разграничение частных и общественных выгод, связанных с потреблением блага. На рисунке 16 показано рыночное равновесие и общественный оптимум для положительного внешнего эффекта. Примером данной ситуации может быть освещение в местах общего пользования.

График иллюстрирует следующие выводы:

- рыночная цена ( $p_e$ ) не донесла достоверную информацию о действительной ценности блага и оказалась заниженной:  $p_e < p^*$ ;
- рыночный спрос оказался меньше общественного;
- рынок не выделил достаточное количество ресурсов для производства общественно ценного блага;

— недопроизводство блага ( $q^e < q^*$ ), отклонение от Парето-эффективности (снижение общественного благосостояния);

— причина существования внешнего эффекта — дефекты в правах собственности.

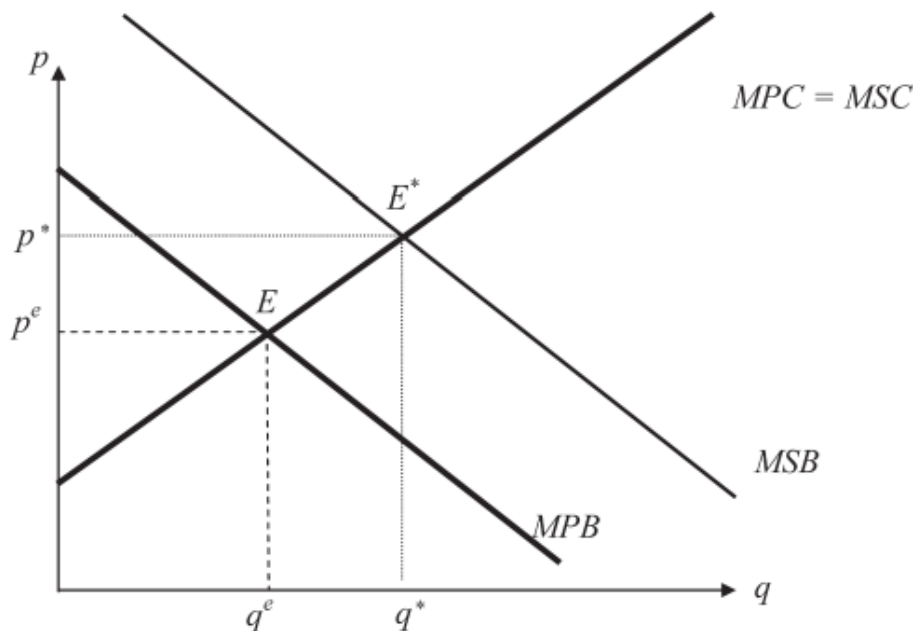


Рисунок 16 - Положительный внешний эффект в потреблении, его влияние на общественное благосостояние

### **Интернализация внешних эффектов: содержание и способы осуществления. Налог Пигу**

**Интернализация внешних эффектов** (internalization of externalities) означает превращение (трансформацию) внешнего эффекта во внутренний.

Возможные способы интернализации внешних эффектов (до середины XX в.) — это объединение субъектов, связанных внешним эффектом, в одно лицо; введение государством корректирующих налогов (налог Пигу), субсидий или штрафов.

Сигнал к интернализации внешних эффектов задан самим рынком, так как в случае взаимодействия фирм прибыль новой объединенной фирмы выше, чем сумма прибылей каждой отдельной фирмы (синергетический эффект).

Задача новой фирмы принимает вид:

$$\begin{aligned}
 p^s q^s + p^f q^f - TC_s(q^s, e) - TC_f(q^f, e) &\rightarrow \max_{q^s, q^f, e}; \\
 F.O.C.: p^s &= MC_q^s; \\
 p^f &= MC_q^f; \\
 -MC_e^s &= MC_e^f.
 \end{aligned}
 \tag{17}$$

Достижение общественного оптимума, означающего прирост прибыли, и есть синергетический эффект. А. Пигу был предложен способ «наказания» фирмы, продуцирующей вредное воздействие, путем введения налога либо на объем выпуска, либо на ресурс, генерирующий загрязнение. Главное допущение модели — известен размер оптимального уровня загрязнения. Ставка налога  $t$  (в ден. ед.) вводится на единицу загрязнения (рисунок 17). Затраты предприятия, генерирующего отрицательный внешний эффект, будут складываться из затрат на оплату применяемых факторов производства и налоговых выплат. Налог Пигу побудит эти предприятия учитывать внешние затраты и ограничить прибылемаксимизирующий выпуск общественно оптимальным уровнем. Следует уточнить, что новое рыночное равновесие при налоге совпадет с общественным оптимумом тогда и только тогда, когда ставка налога будет равна предельной величине внешнего эффекта:  $t = MEC$ .

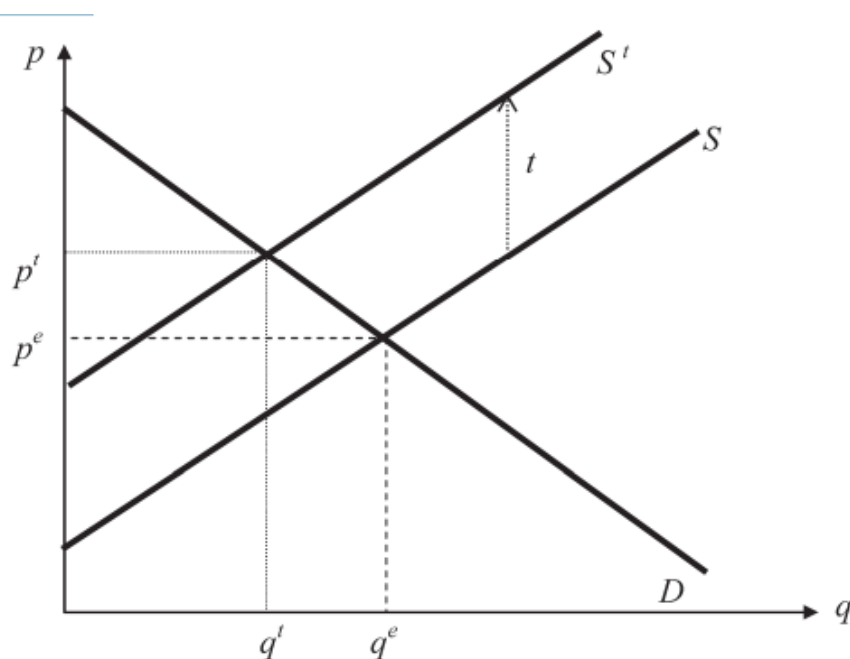


Рисунок 17 - Влияние налога Пигу на равновесие фирмы

Аналитическая иллюстрация модели предполагает модификацию задачи сталелитейной фирмы:

$$\begin{aligned} p^s q^s - TC_s(q^s, e) - te &\rightarrow \max_{q^s, e}; \\ F.O.C.: p^s &= MC_q^s; \\ -MC_e^s &= t. \end{aligned} \tag{18}$$

В результате получаем следующие выводы:

- сравнивая условия уравнений (6) и (14), констатируем, что  $t = MC_e^s$ ;
- введение налога обеспечивает уровень производства, эффективный по Парето.

### **Управление внешними эффектами. Теорема Р. Коуза**

Традиционный подход к решению проблемы внешних эффектов (их интернализация и налог Пигу) оставался преобладающим вплоть до 1960 г., когда американский экономист Рональд Коуз выступил со статьей «Проблема социальных издержек». Главная идея его работы — проблема внешних эффектов имеет обоюдосторонний характер. «Вопрос обычно понимался так, — писал Р. Коуз, — что вот А наносит ущерб В, и следует решить, как мы ограничим действия А? Но это неверно. Перед нами проблема взаимообязывающего характера. При избегании ущерба для В мы навлекаем ущерб на А. Действительный вопрос, который нужно решить, это следует ли позволить А наносить ущерб В или нужно разрешить В наносить ущерб А? Проблема в том, чтобы избежать более серьезного ущерба».

Для решения проблемы внешних эффектов Коуз предлагает добровольный способ, что зафиксировано в теореме, получившей название «теорема Коуза».

Допущения теоремы Коуза:

1. Существует оптимальный уровень загрязнения.
2. Для обеспечения оптимального объема загрязнения необходимо взвесить издержки и выгоды.
3. В ходе движения к оптимальному уровню происходит перераспределение благосостояния.



#### 4. Возможны компенсации выигравших проигравшим.

Вывод Коуза заключается в следующем: внешние эффекты можно интернализировать посредством закрепления прав собственности на объекты, их порождающие, и обмена этими правами, если это не связано с большими транзакционными затратами. Если эти права вполне определены и могут обращаться на рынке, рыночный механизм может привести стороны к эффективному соглашению.

Другой вариант теоремы Коуза: в конкурентной экономике с полной информацией и равными нулю транзакционными издержками размещение ресурсов должно быть Парето-эффективным, а при отсутствии эффекта дохода — инвариантным по отношению к юридически установленным правам собственности экономических агентов.

Воспользуемся приведенным ранее примером отрицательного внешнего эффекта в производстве со сталелитейной фирмой и рыболовецкой фирмой и рассмотрим два случая.

Случай 1 предполагает, что рыболовецкая фирма имеет право на чистую воду, но может продавать право на загрязнение. Сталелитейная фирма может купить у них разрешение на загрязнение.

Пусть  $p^e$  — цена за единицу загрязнения.

Задача рыболовецкого комбината:

$$\begin{aligned} p^f q^f - TC_f(q^f, e) + p^e e &\rightarrow \max_{q^f, e}; \\ F.O.C.: p^f &= MC_q^f; \\ p^e &= MC_e^f. \end{aligned} \tag{19}$$

Задача сталелитейной фирмы:

$$\begin{aligned} p^s q^s - TC_s(q^s, e) - p^e e &\rightarrow \max_{q^s, e}; \\ F.O.C.: p^s &= MC_q^s; \\ -MC_e^s &= p^e. \end{aligned} \tag{20}$$

Из условий (10), (19), (20) вытекает, что выполняется условие

$$p^e = MC_e^f = -MC_e^s. \quad (21)$$

Случай 2 предполагает, что сталелитейная фирма имеет легальное право загрязнять окружающую среду, рыболовецкая фирма может выкупить у сталелитейной фирмы право на загрязнение (снижение загрязнения):  $\bar{e}$  — максимальный уровень загрязнения;  $p^e$  — цена за единицу загрязнения.

Задача рыболовецкого комбината:

$$p^f q^f - TC_f(q^f, e) - p^e (\bar{e} - e) \rightarrow \max_{q^f, e}; \quad (22)$$

$$F.O.C.: p^f = MC_q^f;$$

$$p^e = MC_e^f.$$

Задача сталелитейной фирмы:

$$p^s q^s - TC_s(q^s, e) + p^e (\bar{e} - e) \rightarrow \max_{q^s, e};$$

$$F.O.C.: p^s = MC_q^s;$$

$$-MC_e^s = p^e. \quad (23)$$

Из условий (6), (18), (19) вытекает, что выполняется условие

$$p^e = MC_e^f = -MC_e^s. \quad (24)$$

Уравнение (19) = (22) и (20) = (24).

При этом оптимальная структура производства не зависит от распределения прав собственности. Однако для достижения подобных результатов необходим положительный ответ на вопросы: Захочет ли рыболовецкая (сталелитейная) фирма продавать право на загрязнение? Хватит ли денег у сталелитейной (рыболовецкой) фирмы на покупку права загрязнять?

Решение вопросов можно дать с помощью графического анализа (рисунок 18). Фирмы могут начинать переговоры за продажу объема загрязнения на уровне  $e_1$ . Переход в это состояние означает Паретоулучшение, поскольку выгоды сталелитейной фирмы увеличились на величину площади трапеции, что превышает потери рыболовецкой фирмы (площадь треугольника на графике). Какой будет цена на этот объем загрязнения, зависит от

переговорной силы каждого из участников, поскольку мы имеем дело с двусторонней монополией.

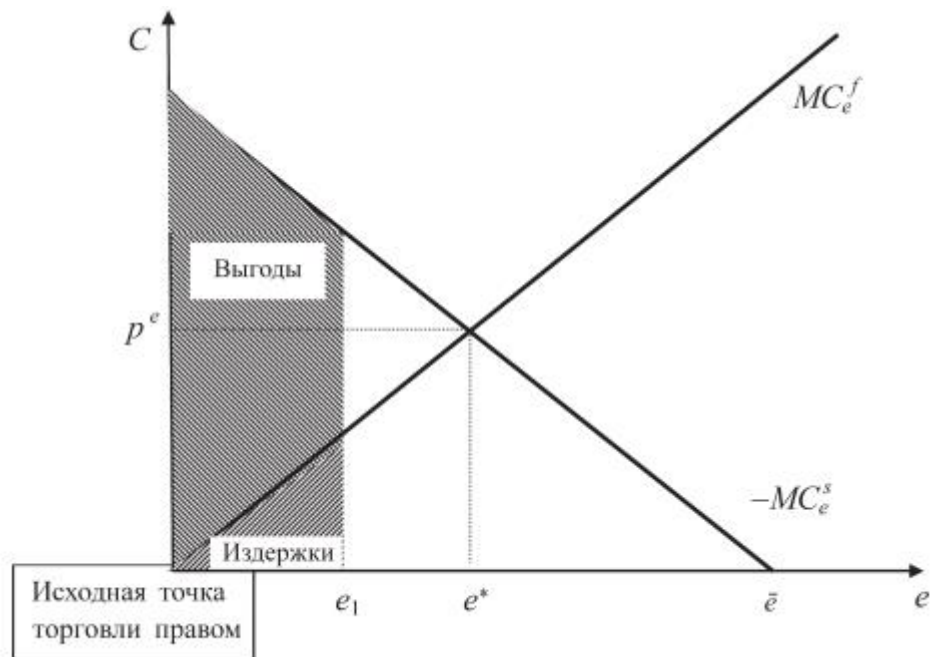


Рисунок 18 – Интерпретация теоремы Коуза: право собственности у рыболовецкой фирмы

В случае продажи права на снижение загрязнения отправной точкой будет состояние на рисунке 19.

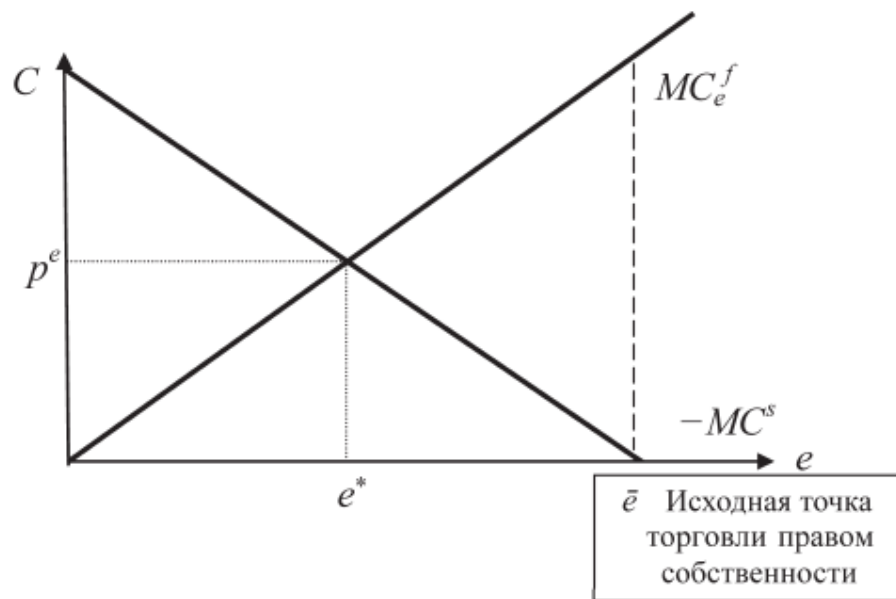


Рисунок 19 - Интерпретация теоремы Коуза: право собственности у сталелитейной фирмы

Выводы теоремы Коуза:

— в результате приобретения (отчуждения, подразделения, комбинирования) прав собственности происходит интернализация внешнего эффекта;

— как именно будут использованы права собственности, зависит от того, кто ими владеет изначально;

— изначально распределение прав собственности повлияет на распределение доходов;

— обеспечивается оптимальный объем загрязнения, оптимальный объем производства, независимо от первоначального закрепления прав;

— эффективный с общественной точки зрения результат может быть достигнут без вмешательства правительства.

Барьеры на пути добровольного решения проблемы внешних эффектов означают ограничения в применении теоремы Коуза.

К ним следует отнести высокие транзакционные издержки:

— по спецификации прав собственности;

— по идентификации агента(ов), генерирующего(их) внешний эффект;

— по ведению переговоров (большое количество участников, информационная асимметрия);

— по блокированию оппортунизма, решению «проблемы безбилетника».

### **Государственное регулирование внешних эффектов:**

#### **способы и последствия**

Способы государственного регулирования внешних эффектов: предписания, ограничивающие величину внешнего эффекта; налог на выбросы; субсидии на снижение загрязнения; продажа лицензий на загрязнение.

1. Предписания, ограничивающие величину внешнего эффекта.

Пример: установление предельно допустимых норм концентрации вредных веществ. Суть способа заключается в том, что уровень загрязнения

находится под прямым контролем государства и фирмам нельзя нарушать установленный уровень.

Достоинства:

- непосредственное регулирование уровня загрязнения;
- невысокие транзакционные издержки по регулированию и контролю за уровнем загрязнения;
- обеспечение эффективного уровня загрязнений.

Недостатки:

- у фирм нет стимулов снижать уровень загрязнения ниже установленных норм;
- не учитываются различия между фирмами в затратах на устранение выбросов (рисунок 20);

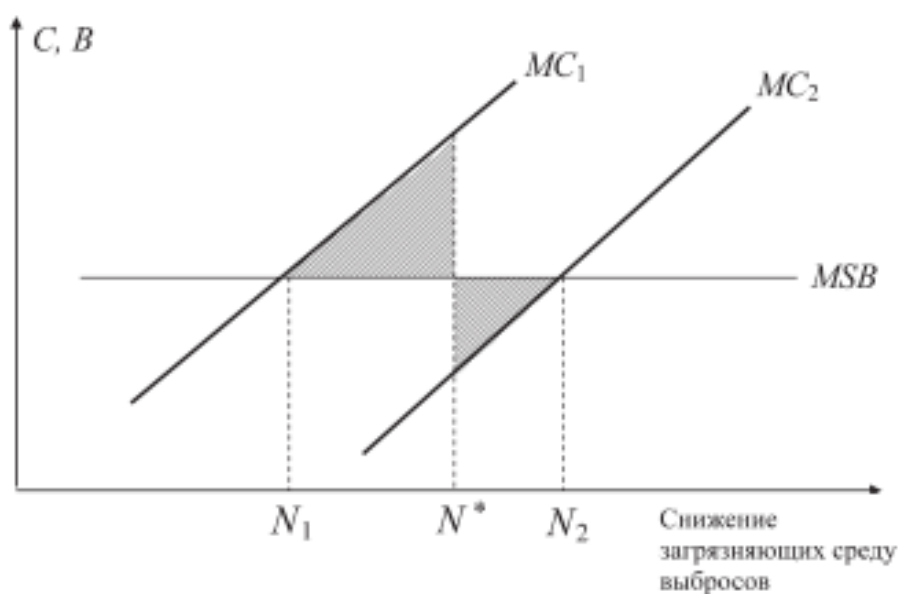


Рисунок 20 - Потери экономики от единой нормы по снижению загрязнения: случай для разных издержек

- не учитываются различия, связанные с извлечением выгод от борьбы с загрязнением (рисунок 21).

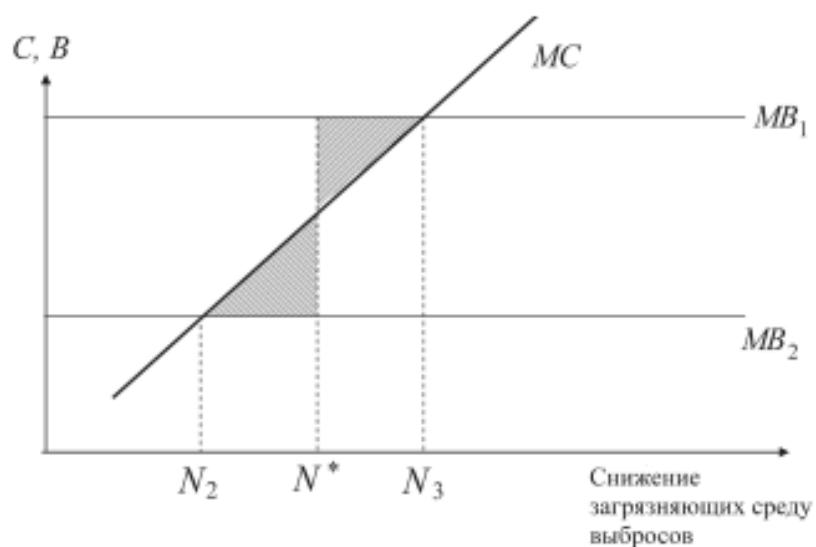


Рисунок 21 - Потери экономики от единой нормы по снижению загрязнения: случай для разных выгод

2. Налог на выбросы (штраф) предполагает отчисления фирмы за каждую единицу объема вредных выбросов.

Достоинства:

- обеспечение эффективного объема загрязнений;
- обеспечение эффективного объема производства (при условии взаимозаменяемости производственных ресурсов).

Недостатки:

- сложность измерения оптимального размера налога;
- в краткосрочном периоде не склоняет фирму снижать загрязнение (при штрафах).

3. Субсидии на снижение загрязнения выплачиваются фирмам на покрытие издержек, связанных со снижением отрицательного внешнего эффекта.

Достоинства:

- снижение уровня загрязнений в долгосрочном периоде;
- «чистая» технология производства.

Недостатки:

- не обеспечивается эффективный объем производства;

— не достигается эффективный уровень загрязнений.

4. Продажа лицензий на загрязнение реализуется в форме организации рынка прав собственности на загрязнение и систему передаваемых лицензий.

Достоинства:

- уровень загрязнения под контролем государства;
- обеспечение эффективного объема загрязнений;
- минимальные издержки общества.

Недостатки:

- высокие транзакционные издержки на организацию рынка лицензий со стороны государства;
- недостаточный спрос на лицензии при наличии высокой потребности предприятий (низкая платежеспособность предприятий).

Способы организации рынка прав на загрязнение:

- политика «компенсации»;
- программа «общего колпака»;
- концепция «общего банка».

Допустим, правительство выпустило определенное количество лицензий, формируя предложение на уровне  $S$  (рисунок 22).

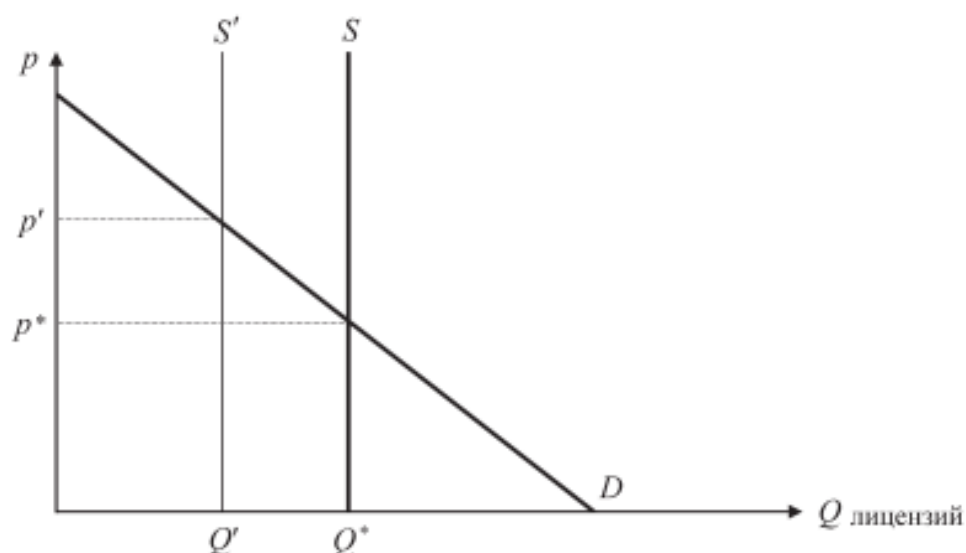


Рисунок 22 – Рынок лицензий на загрязнение

Предприятия выкупают лицензии, обеспечивая объем загрязнения в экономике на уровне нормы. Например, организация по защите окружающей среды предлагает выкупить лицензии по более высокой цене  $p'$ . Тогда объем загрязнения в экономике снизится.

Резюмируя сравнение всех способов регулирования внешних эффектов, можно отметить, что основными критериями выбора способа регулирования внешних эффектов будут:

- размер транзакционных издержек для реализации того или иного способа регулирования;
- различные последствия (достижение оптимального объема производства, уровня загрязнения).

Следует принимать во внимание сложности регулирования внешних эффектов в реальной жизни, а именно:

- измерение внешнего эффекта;
- нахождение источников загрязнений;
- межвременные экстерналии.

### **3.2. Основные положения государственного регулирования экономики**

Государственное регулирование экономики – система мер законодательного, исполнительного, контролирующего характера, направленных на достижение социально-экономических целей, осуществляемых уполномоченными государственными органами в отношении субъектов экономики. Государственная поддержка – это меры положительного воздействия.

В правовом обществе обеспечение прав человека является главной обязанностью государства. Каждый человек свободен в выборе экономических, политических, социальных интересов, также свободен в выборе способов их удовлетворения, но в границах существующего законодательства. Для



современного государства важным является момент общего (интегрированного) интереса и свободы большинства граждан. Поэтому государственная политика должна быть известной и понятной обществу, закреплённой законодательно и организационно.

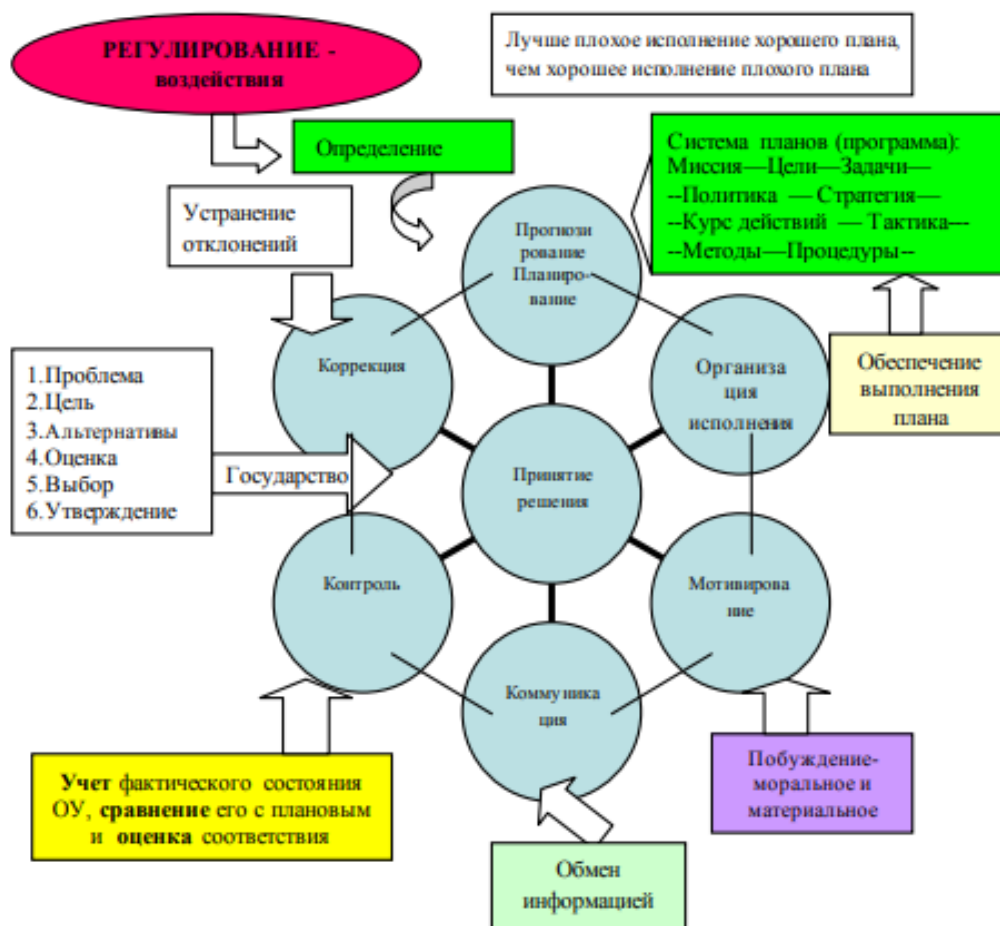


Рисунок 23 – Процесс регулирования

Существует много определений понятия «экономическая политика». В общих чертах – это целенаправленное государственное влияние на социальноэкономические процессы (на макро- и микро- уровне), создание и совершенствование условий экономического развития, соответствующих определенному общественному строю.

Во многих экономических исследованиях понятия «государственная экономическая политика» и «государственное регулирование экономики» отождествляются. Однако наиболее верным будет утверждение, что

экономическая политика является той основой, на которой базируется государственное регулирование экономики.

Различают следующие виды экономической политики:

- Антициклическая политика направлена на поддержание определенных темпов экономического роста.

- Научно-техническая и инновационная политика – деятельность государства, направленная на развитие науки и техники, обеспечение научных и технологических приоритетов, внедрение результатов НТП в производство.

- Фискальная (бюджетно-налоговая) политика определяет источники финансирования государственной казны, формирования налоговой системы и государственного бюджета.

- Кредитно-денежная (монетарная) политика состоит в государственном обеспечении экономики страны необходимым количеством денег, в регулировании денежного и кредитного рынков.

- Внешнеэкономическая политика государства охватывает различные аспекты внешней торговли, контроль миграции капиталов и рабочей силы, поддержку отечественного предпринимательства за рубежом и т.д., с целью ликвидации диспропорций платежного баланса и достижения внешнеэкономического равновесия.

- Социальная политика государства сосредотачивается на формировании эффективных социально-экономических условий жизни общества, регулировании отношений между социальными группами, формировании экономических стимулов для участия в производстве, обеспечении эффективной занятости населения, создании социальных гарантий и условий для повышения благосостояния членов общества.

Можно выделить еще несколько видов государственной экономической политики, которые имеют немаловажное значение для развития страны.

Конкурентная политика государства ставит своей целью разработку методов для создания конкурентной среды, борьбы с монополизмом и т.д.

Региональная политика - это деятельность государства по обеспечению сбалансированного и комплексного развития отдельных территорий страны, исходя из общегосударственных и региональных интересов. Экологическая политика направлена на обеспечение экологического равновесия, охрану окружающей среды, создания безопасных условий жизни граждан. При помощи амортизационной политики государство стимулирует накопление капитала. Структурная политика предполагает формирование прогрессивной и эффективной структуры национальной экономики. Государственная инвестиционная политика ставит своей целью регулирование капиталовложений с целью структурной перестройки производства, его технического и технологического обновления и модернизации.



Рисунок 24 – Необходимость государственного регулирования экономики

### 3.3. Современная стратегия государственного регулирования в РФ

В рамках административной реформы формируется новая система государственного управления рыночной экономикой, базирующаяся на разделении функций (правоустанавливающих - министерства, контрольно-надзорных - службы, предоставления услуг и управления имуществом - агентства). Одновременно начала функционировать вертикаль власти, имеющая в своей основе нормативно закреплённые разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (окончательное разделение полномочий по расходам и доходам между бюджетами разного уровня зафиксировано в федеральных законах №131, №122). В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, а не по затратам (финансовое планирование на основе бюджетирования), идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь, в рамках программно-целевого подхода на уровне всех бюджетов.

Результат системных преобразований в экономике интегрально выражен в параметрах социально-экономического развития страны. Последние годы российская экономика демонстрирует устойчиво высокие темпы экономического роста (6-7 процентов в год), значительно опережающие динамику мировой экономики. В современный период преодолён спад производства и потребления девяностых годов: в 2006 году объём ВВП составил к уровню 1991 года 102%. При этом коренным образом изменилась структура экономики в пользу отраслей, ориентированных на рыночный спрос. В то же время объём промышленного производства составляет лишь 85% от уровня 1991 года, сельского хозяйства – 79%.

Объём ВВП (по паритету покупательной способности) превысил 1,6 трлн. Долларов США (2006 год). По этому показателю Россия закрепились в первой десятке ведущих стран мира.

Таким образом, за последние годы Россия восстановила статус мощной экономической и финансовой державы, подтверждая свое право находиться в группе крупнейших стран – мировых лидеров, как по динамике развития, так и по масштабам экономики.

Государственная политика в последние годы была направлена на реализацию следующих мер:

- упрощение и ускорение процедуры регистрации юридических лиц с использованием принципа «одного окна» в течение 5 рабочих дней;
- введение трехлетнего моратория на проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении вновь созданных малых предприятий;
- установление единых правил на всей территории Российской Федерации по специальным налоговым режимам (ЕНВД, упрощенной системе налогообложения).

В перспективе для развития малого предпринимательства Правительство Российской Федерации намерено направить свои действия на решение следующих задач:

- создание и развитие инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, в том числе в особых экономических зонах;
- поддержка субъектов малого предпринимательства, производящих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, в том числе путем разработки программ поддержки конкурентоспособных, экспортноориентированных проектов;
- развитие системы кредитования субъектов малого предпринимательства, в том числе за счет предоставления кредитов государственными банками развития;
- создание и развитие инфраструктуры поддержки малых предприятий в научно-технической сфере;
- формирование институтов микрофинансирования и развитие микропредпринимательства;
- обеспечение доступа к нежилым помещениям.

На современном этапе в области модернизации системы государственного управления основными долгосрочными целями являются улучшение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Основными направлениями модернизации системы государственного управления станут:

- формирование комплексной системы стратегического планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;

- упразднение избыточных и дублирующих функций, осуществляемых органами исполнительной власти, передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям;

- внедрение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов и электронных административных регламентов, развитие механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов;

- обеспечение информационной прозрачности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, в том числе участия его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений;

- внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов, внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

- внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц;

□ развитие механизмов непрерывного образования государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, формирование механизмов «управления знаниями» в деятельности органов государственной власти, введение электронного документооборота, обеспечивающего использование электронной цифровой подписи в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Все обозначенные направления модернизации системы государственного управления требуют стратегического подхода.

Стратегической целью современного этапа является превращение России в одного из глобальных лидеров мировой экономики, выход ее на уровень социально-экономического развития высокоиндустриальных стран. К 2030 году Россия должна войти в пятерку ведущих стран мира по экономической мощи – производству валового внутреннего продукта.

Достижение этой цели предполагает:

1. Выход России на стандарты благосостояния, соответствующие развитым странам мира (в том числе среднедушевой ВВП по паритету покупательной способности – 20-30 тысяч долларов США).

2. Обеспечение научного и технологического лидерства России по направлениям, обеспечивающим ее конкурентные преимущества и национальную безопасность.

3. Обеспечение специализации России в мировой экономике на основе передовых научно-исследовательских разработок и высоких технологий. Россия должна занимать значимое, не менее 10 процентов, место на рынках высокотехнологичных товаров и услуг по 4-6 и более позициям.

4. Превращение России в один из ведущих мировых финансовых центров, обладающий независимой национальной финансовой инфраструктурой и обеспечивающий лидирующие позиции России на финансовых рынках стран СНГ, ЕврАзЭС, Центральной и Восточной Европы.

5. Формирование эффективных демократических институтов, влиятельных и активных институтов гражданского общества.

Превращение России в мировой финансовый центр базируется на развитии национального финансового рынка. Для его эффективного развития приоритетными являются следующие направления:

- повышение инвестиционной привлекательности российского фондового рынка, создание в России консолидированной и конкурентоспособной в глобальном масштабе национальной торговой, клиринговой и расчетно-депозитарной инфраструктуры фондового рынка, позволяющей обеспечить превращение России в региональный, а затем в один из глобальных финансовых центров;

- повышение капитализации российских компаний, быстрый рост количества публичных компаний, их инвестиционной привлекательности и прозрачности, повышение качества корпоративного управления, развитие механизмов защиты прав инвесторов и акционеров, снижение рисков и издержек инвесторов;

- стимулирование инвестиционной активности населения, формирование среди российского населения широкого социального слоя инвесторов и акционеров для обеспечения достаточной глубины фондового рынка и обеспечения его стабильности;

- формирование национального организованного рынка энергоресурсов, обеспечивающего эффективное международное и внутреннее ценообразование на российские энергоресурсы и углеводородное сырье, а также рынка производных инструментов на товарные и финансовые активы;

- развитие российской банковской системы, расширение объемов проектного финансирования, потребительского и ипотечного кредитования;

- создание эффективных инструментов страхования инвестиций и регулирования рисков финансового сектора (гарантийных фондов, фондов защиты инвесторов, инструментов хеджирования);

- формирование системы государственных институтов развития и создание системы их управления в соответствии с общенациональными приоритетами экономической политики;



ускоренное формирование и развитие российских институциональных инвесторов, в первую очередь, системы коллективных инвестиций;

стимулирование развития «социально (в том числе экологически) ответственного» бизнеса и привлечения масштабных внутренних и международных инвестиций в данный сегмент российской экономики и финансов.

### **3.4. Регулирование экономического развития**

Определенную специфичность имеют функции крупного и малого предпринимательства. Особенности функций крупного предпринимательства связаны с масштабами.

Особая роль в экономике принадлежит малому предпринимательству. Для него характерны повышенная мобильность, гибкость реакции на изменение конъюнктуры рынка. Малый бизнес обладает преимуществами там, где производство имеет дело с ограниченным спросом и где производственные процессы не могут быть стандартизированы. Малый бизнес обладает повышенной инновационной активностью.

Отсюда можно вывести наиболее значимые латентные функции малого предпринимательства:

обеспечение расширенного воспроизводства повышенной мобильности и гибкости,

формирование среды и духа предпринимательства и конкуренции,

поддержание и укрепление политической и социальной стабильности в обществе, которая достигается посредством создания новых рабочих мест,

расширения слоя собственников (в развитых странах к малому бизнесу относится 80-90% предприятий, на долю которых приходится 40-50% валового национального продукта и 60-70% создаваемых рабочих мест);

финансовое пополнение местных бюджетов.

Государство заинтересовано в выполнении предпринимательством латентных функций, которые во многом носят общественный характер и служат целям государства. В целях поддержки и стимулирования этих функций государство согласовывает с предпринимательством свои действия стратегического и тактического характера с помощью кредитной и налоговой политики.

Выделяют количественный, качественный и комбинированный (экономический) подходы к определению малого предпринимательства.

Количественный критерий заключается в том, что для выделения малых предприятий используют такие факторы, как число занятых, объем продаж, балансовая стоимость активов.

Качественный критерий – это относительно небольшое число производимых продуктов, сравнительно ограниченные ресурсы и мощности, организация хозяйственной деятельности на рискованной и инновационной основах, а также на основе полной экономической ответственности и гибком управлении. При этом подходе малое предприятие рассматривается не как уменьшенный вариант большой компании, а как организация, деятельность которой качественно отличается от крупных.

Экономический критерий основан на выделении таких признаков, как небольшой рынок сбыта, не позволяющий фирме оказывать значительное влияние на цены и объемы реализуемой продукции; правовая независимость, когда собственник сам контролирует свой бизнес; персонифицированное управление, т. е. собственник сам участвует во всех аспектах управления и принятия решений.

Государственное регулирование малого предпринимательства направлено на создание благоприятных условий для функционирования и повышения эффективности данного сектора экономики.

В экономически развитых странах малое предпринимательство формирует большой слой мелких собственников, который в значительной мере определяет социально-экономический уровень развития страны.

С другой стороны, оно в значительной степени зависит от внутренней экономической конъюнктуры. Поэтому возникает необходимость выравнивания различий в объективных возможностях крупных и мелких предприятий путем соответствующих регуляторов.

Малые предприятия вынуждены вести конкурентную борьбу за свои рынки с крупным отечественным и иностранным капиталом. Это обуславливает потребность малого предпринимательства в защите на внутреннем рынке путем проведения государством протекционистской экономической политики. Формируются определенные правила рыночных отношений, которые компенсируют малому предпринимательству недостатки по сравнению с крупным бизнесом. Государство заинтересовано в поддержке малого бизнеса как потенциального гаранта стабильности.

В переходной экономике малое предпринимательство играет особую роль. Кроме всего прочего, массовое развитие этого сектора экономики способствует изменению психологии иждивенчества по отношению к государству, снимая с последнего ряд серьезных забот.

Малое предпринимательство развивается в России в неблагоприятных условиях, при недостаточной государственной поддержке, слабой правовой защите, высоких налогах и дорогих кредитах, отсутствии стабильной и последовательной промышленной политики.

Современное состояние сектора малого предпринимательства характеризуется относительной стабильностью всех показателей развития.

Отраслевая структура малого предпринимательства сохраняет прежние приоритеты, характеризуется преобладанием малых предприятий в сфере торговли и услуг.

Система государственного регулирования малого предпринимательства – это экономическое, правовое и организационное обеспечение среды для эффективного и устойчивого развития.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» государственная поддержка малого бизнеса осуществляется по следующим направлениям:

- формирование инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства;
- создание льготных условий использования субъектами малого предпринимательства государственных финансовых, материально-технических и информационных ресурсов, а также научно-технических и информационных ресурсов, разработок и технологий;
- установление упрощенного порядка регистрации субъектов малого предпринимательства, лицензирования их деятельности, сертификации их продукции, представления государственной статистической и бухгалтерской отчетности;
- поддержка внешнеэкономической деятельности субъектов малого предпринимательства, включая содействие развитию их торговых, научно-технических, производственных, информационных связей с зарубежными государствами;
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для малых предприятий.

Цели деятельности государства по отношению к малому предпринимательству классифицируются на следующие:

1) общие:

- поддержание и развитие конкурентных начал в экономике;
- выравнивание шансов для успешного старта в бизнесе любого инициативного гражданина, желающего взять на себя ответственность за свой бизнес;
- содействие решению проблем занятости; поддержка инноваций;

2) специальные:

- создание благоприятных общих условий для деятельности малого предпринимательства (установление правового режима регистрации,

лицензирования, налогообложения, устранение различных форм дискриминации со стороны как более крупных конкурентов, так и со стороны органов власти, обеспечение равного доступа к ресурсам, создание и поддержание специальной инфраструктуры для подготовки кадров, аудиторских и юридических услуг);

- поддержка начинающих – «стартовых» малых предприятий;
- поддержка малых предприятий в регионах и отраслях, которые отличаются низким уровнем развития и наличием острых социальных проблем;
- облегчение доступа малых предприятий к особо дефицитным или дорогим ресурсам, приобрести которые на рыночных условиях они не в состоянии (производственные площади, кредитные ресурсы).

В переходной экономике государственная поддержка малого бизнеса имеет также специфические цели, а именно:

- снижение транзакционных издержек, обусловленных нестабильным режимом функционирования кредитно-финансовой системы, информационной и товаропроводящей инфраструктуры;
- сокращение доли теневого оборота;
- стимулирование кооперации между крупным и малым бизнесом;
- дополнительная поддержка на региональном уровне для решения проблем регионов.

В основе государственного регулирования малого бизнеса лежат следующие принципы:

- системность и целостность управления малым предпринимательством;
- протекционизм;
- селективность, координация федерального и регионального уровней;
- адекватность целей и задач реальным ограничениям.

Системность и целостность государственной политики в этой сфере обеспечивается следующими способами:

- разграничением области применения административных и экономических методов регулирования;

– построением организационных структур управления на базе четкого разграничения полномочий, прав и ответственности представительных и исполнительных органов власти разного уровня, использованием в практике управления современных структур при реализации целевых программ и проектов;

– созданием системы обратной связи и информационного обеспечения государственного регулирования, кадрового обеспечения.

Принцип протекционизма обусловлен устоями рыночного хозяйства.

Во многих случаях малый бизнес неспособен запускать производство и успешно конкурировать с крупными предприятиями самостоятельно, без государственной помощи.

Принцип селективности можно определить двояко:

– как поддержку в определенных отраслях и регионах;

– как поддержку определенных групп малых предприятий.

Принцип адекватности означает соотнесение конкретных мер в области политики поддержки с состоянием экономики, возможностями бюджета, ограничениями действующего законодательства.

Инструментарий государственного регулирования меняется с изменением ситуации свой состав и структуру. Различные конкретные формы зависят от специфических условий каждой страны. В целом можно выделить две составляющие: обеспечивающую и управленческую. Обеспечивающая составляющая направлена на обслуживание малых предприятий, доведения до них материальных, денежных, информационных ресурсов, госзаказов и др. Управленческая составляющая связана с планированием, решением организационно-административных вопросов, контролем. Эта составляющая признается ведущей, поскольку она придает малому бизнесу устойчивый, управляемый характер.

В целом механизм государственной поддержки включает законодательную и нормативно-правовую базу, устранение административных барьеров, кредитно-финансовую и инвестиционную поддержку,

информационное обеспечение и содействие в организации безопасности и защиты малых предприятий.

Интенсивность вовлечения трудовых ресурсов в сектор малого предпринимательства пока недостаточна для сокращения структурных отставаний и эффективного решения малым бизнесом существующих социальных проблем. Эти тенденции говорят о наличии серьезных проблем, удерживающих население от занятий предпринимательской деятельностью, хотя, по очень скромным оценкам, предпринимательский потенциал составляет не менее 10% экономически активного населения.

К основным проблемам данного сектора относятся:

- недостаточный уровень защиты прав собственности, административные препятствия;
- коррупция;
- необходимость оптимизации налогообложения;
- недостаточность финансовой базы;
- дефицит квалифицированных кадров, высококачественного оборудования, помещений, связанный с ограниченностью финансовых возможностей;
- трудность выхода на фондовый рынок;
- ограниченный доступ к внешним ресурсам, соответствующее снижение конкурентных характеристик;
- неразвитость специальных механизмов стимулирования малого и среднего инновационного предпринимательства;
- сложность доступа на рынок государственных и муниципальных закупок.

Структурная политика – составная часть государственной социальноэкономической политики, выражающая отношение государства к структуре и структурным преобразованиям как одному из средств решения стратегических и тактических задач в экономике и социальной сфере.

Структурная политика определяет цели, задачи, направления, а также механизм деятельности органов государственной власти в установлении оптимальных пропорциональных зависимостей и структурных связей между различными подсистемами и элементами в экономике в целом, ее сферах, уровнях, воспроизводственных стадиях и процессах.

Государственная структурная политика находится в особой взаимосвязи с инвестиционной, научно-технической, промышленной и инновационной политикой и в значительной степени определяется ими.

Изменение тех или иных структурных связей, экономических пропорций невозможно без количественных и качественных изменений основных компонентов каждого структурного элемента, а для этого обязательны инвестиции, инновации, межотраслевые связи, соответствующие происходящему в мире технологическому перевороту.

В целом в современных условиях структурная политика должна реализовываться на основе применения следующих базовых принципов:

- конкурентный рынок как главный регулятор экономического развития;
- минимизация и оптимизация государственного вмешательства в экономику;
- открытость экономики;
- либерализация экономической деятельности на микроуровне.

Анализ хозяйственного функционирования национальной рыночной экономики сегодня основывается на технике системы национальных счетов (СНС). Она сводится к расчету обобщающих показателей развития экономики на различных стадиях процесса воспроизводства и взаимной увязке этих показателей между собой. Каждой стадии воспроизводства соответствует специальный счет или группа счетов, имеется возможность проследить движение массы производимых товаров и услуг, а также добавленной стоимости от производства до использования.

По СНС экономика состоит из следующих основных секторов:



- 1) нефинансовых корпоративных предприятий, занятых производством товаров и услуг, реализуемых на рынке (или реального сектора);
- 2) финансовых учреждений и корпораций;
- 3) государственных предприятий и учреждений;
- 4) частных некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства;
- 5) домашних хозяйств;
- 6) остального мира, в том числе внешнеэкономических связей.

Обеспечение общественных потребностей в переходный период не имеет адекватного механизма. Противоречия между различными секторами и имеющимися у правительства ресурсами для решения общественных потребностей являются одними из самых сложных. Научно-технический потенциал страны, высокий образовательный ценз населения, необходимость срочного решения проблем, связанных с экологическими нарушениями, сейчас не соотносятся с оставшимися у государства ресурсами. Быстрое падение материального производства в Российской Федерации происходило в соответствии с законами рынка и при минимальном регулировании этого процесса правительством.

В настоящее время структура российской экономики не позволяет в полной мере обеспечить высокие и устойчивые темпы роста. В отраслях, доминирующих в структуре производства (топливно-энергетический комплекс, металлургия), наблюдается тенденция снижения темпов роста. В связи с этим указанные отрасли не смогут расти в долгосрочной перспективе темпами, превышающими 5%. Отрасли, которые могут развиваться темпами, превышающими 7% (пищевая, химическая, лесная, производство строительных материалов, отдельные отрасли машиностроения и высокотехнологичные отрасли промышленности, а также строительство и связь), занимают в структуре экономики менее одной трети.

Структурные реформы. В условиях информационной революции многие развитые страны демонстрируют высокие темпы роста, опираясь на так

называемую «новую экономику» – компьютерные технологии и другие наукоемкие отрасли. В число ведущих стран вошли Китай, Бразилия, Республика Корея, которые еще два-три десятилетия назад находились далеко за рамками авангарда мировой экономики. Поэтому наша страна стоит перед необходимостью совершения модернизационного рывка, способного обеспечить решение трех задач, а именно:

- быстрое структурное обновление экономики;
- повышение благосостояния населения;
- обретение достойного места в мире.

Это сложная задача, учитывая отсталость социальных и экономических институтов, моральную и физическую деградацию производственных мощностей. Последние крупные инвестиции в обновление фондов производились в середине 80-х гг., и за истекшее время они сильно устарели и изнашивались. На ближайшие 20 лет России потребуется до 2 трлн долл. инвестиций для модернизации мощностей. При этом проблема усугубляется крупной внешней задолженностью государства.

Задача модернизации может быть решена в ходе структурных реформ. Под структурными реформами понимают изменение пропорций между секторами экономики, развитие новых сфер и отраслей, организационно-правовые изменения на уровне крупных компаний. Изменения на уровне компаний часто называют реструктуризацией.

Центральная проблема любой современной экономики – это экономический рост. Под этим подразумевается не просто количественное увеличение объема производства. Необходимо структурное улучшение ВВП, т.е. повышение доли высококачественной продукции, товаров длительного пользования и современных финансовых и информационных услуг.

Необходимо также, чтобы увеличение ВВП опережало рост народонаселения и сопровождалось ростом ВВП на душу населения.

Государство может способствовать экономическому росту с помощью широкого набора инструментов экономической политики. Промышленная политика является важной частью экономической политики.

Промышленная политика – это совокупность долгосрочных мер государства, направленных на рост производства, разработку и освоение научно-технических достижений, улучшение отраслевой структуры и развитие экспорта готовой продукции. Иными словами, промышленная политика представляет комплекс экономических, политических и организационных мероприятий на разных уровнях национальной экономической системы, направленной на поддержание и рост национальной промышленности.

Целями промышленной политики являются:

- стимулирование и поддержание отраслей хозяйства, важных по своему социально-экономическому значению, приоритетных с точки зрения научнотехнических перспектив, высокого потенциала роста и конкурентоспособности – «национальных чемпионов», т. е. наиболее крупных и конкурентоспособных на мировом рынке национальных фирм;

- стимулирование развития экспортного потенциала и конкурентоспособности национальной экономики;

- поддержание сбалансированности экономики.

Ключевыми вопросами промышленной политики являются: обоснование выбора приоритетов для той или иной формы государственной поддержки, создание механизма отбраковки неэффективных производств, определение институциональных и иных мер для осуществления структурных преобразований. При этом надо учитывать национальную специфику осуществляемых мер. Она обусловлена следующими факторами: структурой внутреннего рынка, характером финансовых отношений государства и частного бизнеса, стадией жизненного цикла отраслей-объектов воздействия.

Государственная промышленная политика неодинакова в различных странах и для отдельных периодов (кризисных, постстабилизационных, быстрого роста, либерализации торговли, интернационализации).

В послевоенный период промышленная политика прочно вошла в арсенал методик государственного регулирования. Она стала активно применяться в некоторых странах уже в ходе послевоенного восстановления народного хозяйства. Например, в Германии и Японии отличительными чертами послевоенного восстановления были прямое регулирование базовых отраслей государством, восстановление инфраструктуры исключительно за счет государственных средств, внебюджетные государственные фонды поддержки базовых отраслей, государственная поддержка развития банковского сектора и фондового рынка, государственные закупки высокотехнологичных товаров.

Промышленной политике в форме поддержки крупных компаний, стимулирования экспорта и жесткой протекционистской защиты внутреннего рынка обязаны своими успехами и большинство «новых» индустриальных стран. Например, в Южной Корее в 70–80-х гг. покровительством государства пользовались крупные производственные и научно-технические комплексы, в которых сосредоточены все стадии разработки, производства и экспорта продукта. Из всего многообразия моделей промышленной политики можно выделить два основных типа.

Западно-европейский тип делает основной упор на структурную политику и предполагает постепенное улучшение, корректировку существующей структуры путем поощрения перспективных отраслей и сворачивания убыточных отраслей. Этот тип промышленной политики обязан своим существованием высокодиверсифицированному характеру экономической структуры крупных западноевропейских государств. Другой тип промышленной политики – «восточноазиатский» – направлен на концентрированную поддержку высокотехнологичных отраслей, поэтому его еще можно назвать «технологическим». В основе этого типа промышленной политики лежит идея о том, что в современных условиях рост зависит в первую очередь от освоения научно-технических достижений (инноваций).

При проведении промышленной политики используют:

– прямые государственные инвестиции;

- субсидии;
- налоговые и другие финансовые рычаги.

Важное место в инструментарии промышленной политики занимают также следующие факторы:

- поддержание конкурентной среды, стимулирующее повышение эффективности производства и инновационную активность компаний;
- формирование широких организационно-экономических сетей, обеспечивающих создание, освоение и распространение новых продуктов и технологий. Такие сети получили название «национальные системы инновации».

Главная цель промышленной политики в России – структурная модернизация. В экономике преобладают отрасли добывающей промышленности и первичной обработки при недостаточном развитии конечных производств, особенно высокотехнологичных и наукоемких. Такая структура является наследием исторического развития отечественной экономики и результатом высокой ресурсоемкости производства, требующего большого количества сырья, материалов и энергии для выпуска конечной продукции. Вместе с тем сложная и многоотраслевая структура народного хозяйства России не допускает концентрации усилий исключительно на новейших наукоемких производствах и требует сохранения отраслевого разнообразия народно-хозяйственного комплекса. Поэтому промышленная политика в России по целям и методам ближе к западноевропейской концепции, чем к японской.

К числу наиболее важных объективных мировых тенденций начала XXI в. в структурной макроэкономической динамике национальных системных экономик российские и зарубежные экономисты относят резкое возрастание значимости наукоемких производств в связи с переходом национальных экономик на инновационный тип развития. Это сильно повышает роль предпроизводственной стадии общественного воспроизводства и соответственно интеллектуальной, инженерной, инвестиционной,

предпринимательской, кадровой и структурной подготовки производства. Огромное значение приобретает приоритетное технологическое развитие машиностроения, прежде всего инвестиционного, как ядра экономики и базы ее инновационных преобразований, а также рост доли в ВВП, усложнение дифференциации сектора услуг в экономике, рост его доли в ВВП и падение доли ТЭК во всех макроэкономических показателях в условиях нарастающего ресурсосбережения.

Необходимы опережающий рост производительного потребления по сравнению с другими его видами в условиях крупномасштабного технологического обновления производственного аппарата и преимущественное развитие инфраструктурных отраслей экономики (транспорта, связи, информационных систем, рыночной и инновационной инфраструктур и пр.).

Значение структурных реформ для модернизации российской экономики состоит в том, что они призваны обеспечить конкурентоспособность российских компаний, особенно в сфере обрабатывающей промышленности и инноваций, и развитие финансовых и информационных услуг, т. е. формирование «новой экономики».

В российской экономике есть секторы и отрасли, потенциально конкурентоспособные как на внутреннем, так и на мировом рынках.

Реализации конкурентных преимуществ этих секторов (наличие незагруженных технологически эффективных мощностей, квалифицированных кадров, научно-технических заделов и т. п.) препятствуют как несовершенство и неразвитость рыночных механизмов и институтов, так и сложившиеся к настоящему времени стартовые условия в этих секторах, неблагоприятные для экспансии производства, модернизации производственной базы и повышения эффективности.

Структурная политика будет направлена на опережающее развитие тех отраслей и подотраслей, продукция и услуги которых пользуются спросом на мировом рынке. В рамках такого подхода можно выделить «традиционные»

экспортные отрасли (прежде всего в сырьевом секторе и перерабатывающей промышленности), а также «новые» экспортные отрасли в сфере услуг.

Основным направлением структурной политики государства является повышение конкурентных преимуществ экономики страны через достижение следующих взаимосвязанных целей:

- содействие повышению конкурентоспособности отечественных производителей, товаров и услуг на внутреннем и мировом рынках; обеспечение структурного маневра в сторону повышения доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, и отраслей сферы услуг;

- исправление накопленных структурных деформаций, реструктуризация убыточного сектора экономики, решение проблем монопрофильных городов;

- завершение трансформации малоэффективных институтов экономики «переходного типа» (структуры государственной собственности, товарных и финансовых рынков, инновационных механизмов, системы государственного регулирования и ряда других) в институты, отвечающие требованиям современной рыночной экономики;

- ускоренное развитие и перестройка экономической системы, предприятий и рынков в процессе общемировой экономической трансформации, проходящей на базе новых информационных технологий, усиления глобальных и региональных интеграционных процессов.

Основные цели и задачи государственной структурной политики определены Программой социально-экономического развития Российской Федерации. Программой определено, что в комплекс мер входят следующие основные направления:

- реализация общесистемных мер, направленных на снижение институциональных барьеров; стимулирование спроса на научно-техническую продукцию, новую технику и технологии; ускорение выбытия устаревшего оборудования;

– повышение эффективности действующих и формирование новых государственных финансовых институтов развития, включение их ресурсов в реализацию программ развития секторов экономики и инфраструктуры;

– развитие программно-целевого подхода к структурным преобразованиям в экономике и развитию инфраструктуры на основе реализации федеральных и ведомственных целевых программ;

– создание особых экономических зон и технико-внедренческих парков, формирование территориально-производственных кластеров, реализация программ содействия развитию инновационной инфраструктуры, промышленного дизайна и инжиниринговых услуг, разработка стратегий развития отдельных секторов экономики.

Стратегии предусматривают реализацию проектов развития, направленных на структурные изменения в экономике, которые имеют существенный макроэкономический эффект, влияют на повышение национальной конкурентоспособности, темпов роста экономики в целом и подразделяются на следующие группы:

– стратегии развития традиционных секторов экономики, или стратегии повышения конкурентоспособности секторов, являющихся основой современного экономического роста и жизнеобеспечивающей инфраструктуры. В этой группе выделяется стратегия развития топливно-энергетического, нефтяного комплексов, газового сектора, электроэнергетики;

– стратегии развития инновационных секторов, или стратегии развития новой экономики, определяющие переход от сырьевого к инновационному развитию и формирующие новые двигатели экономического роста. Их дополнительный вклад в прирост валового внутреннего продукта может составить 0,8–1,1% в год. На рубеже 2011–2015 гг. потенциальный вклад в ускорение экономического роста наукоемкой продукции и «экономики знаний» сравняется с вкладом традиционных секторов. Главное внимание направлено на стратегии развития науки и инноваций, развития и использования информационных и коммуникационных систем, развития оборонно-



промышленного комплекса, авиационной промышленности, ракетно-космической промышленности.

Основными факторами, сдерживающими развитие потенциально конкурентоспособных предприятий, являются:

- низкий уровень управления на предприятиях, связанный как с небольшим опытом функционирования в условиях рыночной экономики, так и со слабым развитием консалтинговых услуг и системы подготовки менеджеров;

- низкий уровень интеграции отечественной экономики в мировую экономическую систему, определяемый не только низкой конкурентоспособностью, но и институциональными факторами: недостаточно активным участием России в деятельности международных экономических организаций, неразвитостью инфраструктуры содействия экспорту;

- недостаточное развитие инфраструктуры: автодорог, портов телекоммуникаций и т. п.;

- неразвитость инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию и освоение инноваций;

- недостаточная гибкость рынка труда, связанная с барьерами на пути межрегиональной миграции рабочей силы и недостатками системы профессионального образования и переквалификации.

В этих условиях первоочередными задачами структурной политики становятся:

- повышение инновационной активности и опережающее развитие высокотехнологического сектора экономики;

- стимулирование экономического роста и повышение эффективности производства на микроуровне через поддержку формирующихся цепочек импортозамещения, экспортных контрактов и использование других косвенных инструментов;

- снижение транзакционных издержек деятельности предприятий за счет развития институтов рынков товаров, услуг, труда и капитала, формирования инфраструктуры обеспечения предпринимательской деятельности;

– прекращение прямого и косвенного субсидирования неэффективных предприятий, эффективная селекция работоспособных предприятий, повышение действенности института банкротств, реструктуризация неэффективного сектора экономики, решение проблем монопрофильных городов;

– стимулирование процессов реструктуризации и реформирования предприятий, повышения их эффективности, в том числе через развитие рынка консалтинговых услуг, содействие процессам интеграции и образования крупных эффективных и конкурентоспособных компаний при всемерном содействии развитию малого и среднего бизнеса.

Конкурентоспособность России на мировых рынках определяется темпами внедрения новейших научно-технических решений и развития наукоемких производств, эффективностью инновационных процессов. В современном мире масштабное использование инноваций в хозяйственной деятельности становится одним из основных источников повышения конкурентоспособности и устойчивого экономического роста.

В научном секторе существуют следующие основные проблемы:

1) недостаточная эффективность большого числа научных исследований и разработок вследствие недостаточной ориентации сектора на потребности экономики и общества;

2) сохранение барьеров между наукой и образованием и, как следствие, отсутствие синергетического эффекта от научно-образовательной деятельности.

К необходимым условиям обеспечения инновационного развития страны относятся следующие:

1) наличие конкурентоспособного сектора «генерации знаний», включающего фундаментальные и прикладные исследования и разработки;

2) эффективное функционирование национальной инновационной системы, преобразующей новые знания в продукты, технологии или услуги и включающей в себя совокупность хозяйствующих субъектов,

институциональной базы инновационной деятельности, инфраструктуры и ресурсов;

3) широкое применение в социально-экономической сфере и государственном управлении информационно-коммуникационных технологий, позволяющих повысить производительность труда и оптимизировать управленческие и производственные процессы.

Для решения поставленных задач необходимы:

1) приоритетная поддержка исследований мирового класса и структурное реформирование науки, в том числе модернизация механизмов финансирования, повышение бюджетной обеспеченности научных сотрудников государственного сектора науки;

2) дальнейшая интеграция науки и образования, создание нормативно - правовой базы.

Одним из основных факторов реализации стратегии развития является перевод экономики на инновационный путь развития. Основная роль государства состоит в создании механизмов и конкретных мер, обеспечивающих формирование национальной инновационной системы России и развитие инновационного предпринимательства.

Обобщенным показателем эффективности научно-технической и инновационной деятельности является доля России на мировом рынке наукоемкой продукции – около 0,3%.

Действия правительства на этом этапе направлены на создание и совершенствование следующих механизмов:

- активизации «человеческого фактора»;
- привлечения в крупных масштабах частных инвестиций;
- упорядочения защиты и использования объектов интеллектуальной собственности;
- создания и поддержания необходимой инфраструктуры инновационного развития;
- взаимодействия науки и производителя.

Параллельно со снижением прямого участия государства в хозяйственной деятельности его роль в создании предпринимательского и инвестиционного климата в стране должна быть усилена. Уже к началу стадии инновационного развития средообразующая и информирующая функции государства станут основами регулирования инновационного развития.

Новый этап структурной перестройки должен расширить спрос на инвестиции и обеспечить участие отечественных производителей оборудования в осуществлении инвестиционных проектов.

Во многом структурная перестройка будет опираться не только на собственные финансы предприятий, но также на более активное использование банковских и финансовых институтов, фондового рынка.

Одним из важных инструментов осуществления структурной трансформации экономики будут федеральные целевые программы.

Стратегической целью государственной инвестиционной политики является модернизация экономики, способная обеспечить эффективное экономическое развитие России.

В процессе достижения этой цели должны быть решены следующие задачи:

- повышение технического уровня производственного аппарата;
- ускорение темпов экономического роста;
- обеспечение качественно новой структуры экономики, преодоление диспропорций, структурно-технической несбалансированности народного хозяйства;
- создание конкурентоспособных экспортных производств в обрабатывающих отраслях промышленности, сельском хозяйстве, обеспечивающих эффективные внешнеэкономические связи Российской Федерации;
- создание высокотехнологичного инвестиционного комплекса, способного удовлетворять потребности экономики в инвестиционных товарах и услугах высокого качества.

Достижение этой цели и решение задач инвестиционной политики возможно при обеспечении соответствующих рыночных условий инвестиционного процесса.

В последние десятилетия в инвестиционном процессе произошли значительные изменения. Сегодня в инвестиционной деятельности активно участвуют государство, корпорации, финансовые посредники, иностранные инвесторы, население.

Объем инвестиций, их динамика – важные индикаторы социальноэкономического развития страны. Перераспределение инвестиционных ресурсов на уровне индивидуальных капиталов дополняется и усиливается межотраслевыми и межстрановыми переливами капиталов. Этот перелив происходит за счет корпоративных, общенациональных и иностранных инвестиций. Такое движение капиталов – важнейшее условие функционирования и развития макроэкономического воспроизводства. Оно предполагает широкую и многоплановую поддержку государства. Инвестирование – сложный многофакторный процесс. Оно невозможно на базе только рыночного саморегулирования. И если в развитой рыночной экономике, где активно используются инновационные и информационные технологии, многие проблемы решаются рыночной средой как системой, то в России и других странах переходной экономики роль государства особенно велика. Рыночный механизм предполагает свободу экономического выбора и свободу хозяйственного действия в соответствии с целями и задачами хозяйствующего субъекта.

Государственное регулирование инвестиционного процесса призвано не отменять принципы и механизмы рыночного хозяйствования, а способствовать их дополнению.

Методы регулирования классифицируются на следующие:

– прямые: непосредственное управление инвестициями через министерства и ведомства; финансирование федеральных целевых программ;

– косвенные: применение налогового регулирования, инвестиционный кредит, бюджетные дотации и ссуды.

Приоритетными направлениями государственной инвестиционной политики на современном этапе признаны комплексное обновление производственной и непроизводственной инфраструктуры и содействие научно-техническому прогрессу, прежде всего в сферах высоких технологий.

Главные субъекты-участники инвестиционного процесса – это государство, компании и частные лица, причем каждый из них может участвовать в инвестиционном процессе как на стороне спроса инвестиций, так и на стороне предложения.

Инвестиционный климат – экономические, финансовые и другие условия, оказывающие влияние на эффективность инвестиций, степень риска.

Частные инвесторы принимают решение об инвестировании, ориентируясь на многие параметры, главными из которых являются доходность и риск.

Основной инструмент регулирования инвестиционной деятельности в настоящее время – инвестиционная стратегия государства. Одно из направлений этой стратегии – создание благоприятного инвестиционного режима в национальной экономике.

Инвестиционный климат – обобщенное выражение состояния инвестиционной сферы, на которую оказывают влияние политические, экономические, финансовые, социальные, институциональные и другие факторы.

Поскольку инвестиции характеризуются потенциальной выгодой и риском, то при определении общей оценки состояния инвестиционной привлекательности экономики страны используют соответствующие понятия «инвестиционный потенциал» и «уровень риска». Международные эксперты оценивают состояние российского инвестиционного климата как высокорисковое. От этого зависят инвестиционная активность в стране, масштабы вложения национальных предпринимателей, приток иностранного

капитала, отток капитала из страны. Выделяют частные риски: экономический, финансовый, политический, социальный, криминальный, законодательный. Уменьшение этих рисков – задача государства.

Капитальные вложения – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инвентаря, проектно-изыскательские работы и др. Результатом капитальных вложений служит ввод в действие основных фондов и производственных мощностей.

Воспроизводственная структура инвестиций – это соотношение между затратами на простое и расширенное воспроизводство, а внутри последнего – между вложениями в новое строительство, расширение действующих предприятий, техническое перевооружение и реконструкцию действующих предприятий.

Доля капитальных вложений в простое воспроизводство больше всего в добывающих отраслях в связи с особенностями производственных процессов – отработкой месторождений, истощением нефтяных и газовых скважин. За годы рыночных преобразований капитальные вложения в этих отраслях направлялись лишь на простое воспроизводство – поддержание уровня добычи нефти, газа и др.

С учетом эффективного использования потенциала, повышения уровня использования существующих производственных мощностей техническое перевооружение и реконструкция действующих предприятий являются менее затратными способами инвестирования. Однако для модернизации экономики, внедрения новых технологий, инновационной, структурной перестройки экономики необходимо направлять капитальные вложения на новое строительство. Активизация инвестиционной деятельности в последние годы привела к существенному приросту производственных капиталовложений в промышленности. Основные отрасли инвестирования – нефтедобывающая и газовая промышленность.

Технологическая структура капитальных вложений отражает соотношение между денежными затратами на строительные-монтажные работы, оборудование, прочие капитальные затраты. Прогрессивной тенденцией в технологической структуре является повышение доли машин и оборудования, поскольку это увеличивает фондоотдачу, снижает удельные капиталовложения.

Существуют внутренние и внешние источники инвестиций. В экономике большинства стран мира инвестиции осуществляются за счет внутренних источников. Один из главных внутренних источников – фонд накопления на предприятиях. Прежде всего он образуется за счет прибыли, остающейся в распоряжении организации.

Кроме прибыли, источником капитальных вложений является амортизация, которая в развитых странах рыночной экономики занимает первое место. В общем объеме осуществляемых валовых вложений на нее приходится 60–70%.

Амортизация представляет собой процесс постепенного возмещения основного капитала по стоимости в период его функционирования в производстве. Для предприятия амортизация является выраженной в денежной форме экономической обязанностью восстановить выбывшие основные фонды.

Государственная амортизационная политика – действенный инструмент государственного регулирования процесса воспроизводства основного капитала. В плановой экономике существовали одна концепция амортизации основных фондов и один объект начисления амортизации – основные производственные фонды.

Для рыночной экономики характерно наличие нескольких объектов начисления амортизации и две концепции – экономическая и налоговая.

Амортизация в налоговой концепции – это списание стоимости основного капитала по налоговым нормам, которые могут превышать экономически обоснованные нормы. Начисление амортизации в налоговых целях регулирует отношения предприятий с бюджетом в соответствии с проводимой



государственной налоговой политикой. Преобразования системы амортизации в переходной экономике России осуществлялись в следующих направлениях.

Реформирование экономики привело к резкому обесцениванию основных фондов и амортизации. В этой ситуации первым направлением явилась переоценка основных фондов и индексация амортизации, что позволило нейтрализовать действие инфляционного фактора.

Вторым важным направлением стало расширение ускоренной амортизации, основных фондов. Ускоренная амортизация – система, устанавливаемая в законодательном порядке, ускоренном по сравнению с общим порядком переноса стоимости основного капитала на стоимость производимых товаров и услуг.

Режим ускоренной амортизации установлен для ограниченного круга высокотехнологичных отраслей и видов оборудования. При этом срок амортизации сокращается не более чем в два раза.

Регулирование инвестиционной деятельности в России, осуществляемое путем направления капитальных вложений, предусматривает две формы:

- прямое участие государства в инвестиционной деятельности;
- создание государством благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности.

Государство устанавливает правовые и экономические основы инвестиционной деятельности. Это права инвесторов, обязанности субъектов инвестиционной деятельности, отношения между субъектами инвестиционной деятельности (на базе государственного контракта).

Государство запрещает капитальные вложения в объекты, создание и использование которых не соответствуют законодательству Российской Федерации и утвержденным стандартам (нормам и правилам).

Государственное регулирование инвестиционной деятельности в форме прямого участия государства проводится по следующим главным направлениям:

– разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

– формирование перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд и финансирование их за счет средств федерального бюджета;

– предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств федерального бюджета (бюджета развития Российской Федерации), а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

– размещение на конкурентной основе для финансирования инвестиционных проектов средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации на возвратной и срочной основах с уплатой процентов. Возможно закрепление в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества;

– разработка и утверждение стандартов (норм и правил) и контроль за их соблюдением;

– предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством РФ;

– проведение экспертизы инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, и проектов, имеющих важное значение независимо от источников финансирования и форм собственности.

Экспертиза инвестиционных проектов проводится в целях предотвращения создания объектов, использование которых нарушает права физических, юридических лиц и интересы государства или не отвечает требованиям утвержденных в установленном порядке стандартов (норм и

правил), а также для оценки эффективности осуществляемых капитальных вложений.

К приоритетам государственной инвестиционной политики следует отнести те направления инвестирования, действие рыночных факторов которых может дать результаты, не совпадающие с долгосрочными национально-государственными интересами. Они включают:

- импортозамещающие производства, в том числе проекты с участием стратегических инвесторов из-за рубежа;
- глубокую переработку сырья и топлива, составляющих основу экспорта;
- наукоемкие производства в области создания принципиально новых материалов, средств связи и др.;
- высокотехнологичный сектор экономики (оборонно-промышленный комплекс, авиационную, биологическую промышленность и др.);
- социальную инфраструктуру некоммерческого характера: здравоохранение, образование, науку, культуру, которые не могут развиваться без прямой государственной поддержки.

Государство защищает интересы инвесторов независимо от форм собственности и при этом гарантирует субъектам инвестиционной деятельности:

- обеспечение равных прав при осуществлении инвестиционной деятельности;
- гласность в обсуждении инвестиционных проектов;
- стабильность прав субъектов инвестиционной деятельности;
- совершенствование системы налогов путем установления специальных налоговых режимов субъектам инвестиционной деятельности, определения механизмов начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- предоставление льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству Российской Федерации;

– проведение переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;

– регулирование условий инвестиционной деятельности посредством кредитной, антимонопольной политики и других мер.

Существенное значение имеет привлечение иностранного капитала и совершенствование форм его участия в экономике России. Прежде всего это совместные предприятия, прямые и портфельные инвестиции.

Движение капитала поверх национальных границ – ведущий вид международных экономических отношений. Международное движение капитала оказывает большое влияние на экономики стран-экспортеров и импортеров. Поэтому подобная предпринимательская деятельность является предметом особого внимания со стороны государства.

Национальное государственное регулирование в этой области ведется в двух направлениях: регулирование поступления иностранных инвестиций (масштабы, формы, территориальное и отраслевое распределение) и регулирование вывоза капитала из страны.

Общие задачи государственного регулирования притока – стимулировать или ограничивать участие иностранного капитала в экономике, направить его в нужные отрасли, обеспечить наиболее предпочтительные формы участия.

Система регулирования включает принятие нормативных актов, которые содержат стимулирующие и ограничительные меры, формирование контролирующих государственных органов, дополнительные меры (заключение международных договоров, участие в страховании иностранных инвестиций, финансирование перспективных проектов, разного рода организационная и информационная поддержка).

Государственная политика в этом направлении должна разрешать противоречия между интересами иностранных инвесторов (собственная выгода предпринимателя, не всегда совпадающая с выгодой другой стороны) и национальными интересами.

К мотивам зарубежного инвестирования относятся: оптимизация размеров компаний и экономия за счет масштабов, неосуществимая в границах национальной экономики; использование преимуществ международного разделения труда; доступ к зарубежным природным ресурсам, дешевой рабочей силе; преодоление таможенных барьеров; рационализация налогообложения.

Формы зарубежного инвестирования – это международная кооперация производства, передача технологии, предоставление зарубежных кредитов, получение оборудования на основе лизинга, создание совместных или полностью контролируемых иностранным капиталом предприятий, участие на основе концессий и договоров о разделе продукции.

Выгоды и недостатки различных форм иностранного инвестирования. Прямые инвестиции являются долгосрочными вложениями, способствуют повышению деловой активности в стране, но вызывают экспорт контроля над активами. Портфельные инвестиции часто имеют спекулятивный характер и могут стать фактором нестабильности финансового рынка.

Современная конкуренция является регулируемой. Успешное функционирование рыночного пространства обеспечивается благоприятной конкурентной средой.

Конкурентная среда – это совокупность экономических и социальных условий, в которых производится и реализуется конкретная продукция. Она способствует эффективной деятельности конкурентоспособных предприятий в каждый конкретный момент развития рынка.

Конкурентная среда имеет достаточно сложную структуру, представляющую собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих рыночных элементов. Главными из них являются: количество и характер конкурирующих между собой товаропроизводителей, сложившиеся условия конкуренции, особенности рыночной инфраструктуры, платежеспособность населения.

Конкурентная среда может быть эффективной и неэффективной. Эффективная конкурентная среда создается в процессе эволюции рыночной

системы хозяйствования и представляет собой структуру, которая охватывает совокупность различных условий, стимулирующих инициативу, рост прибыльности, предприимчивость и т. д. Неэффективная конкурентная среда обычно присуща первым этапам развития переходной экономики.

Она преобладает в развивающихся странах. В целом же конкурентная среда оказывает многостороннее действие на рыночную ситуацию. Таковы соотношения спроса и предложения, формирование рыночных цен, методы и формы конкурентной борьбы, эффективность предпринимательства и т. п.

Развитие конкурентной среды тесно связано с прогрессом многообразия форм собственности, наличием большого числа конкурирующих товаропроизводителей, свободой деятельности хозяйствующих субъектов.

Задача антимонопольной политики состоит в поддержании экономически и социально приемлемого уровня концентрации рынков, чтобы конкуренция обеспечивала эффективное использование ресурсов. Если же по тем или иным причинам на некоторых рынках нельзя поддерживать конкурентную структуру, то по отношению к монополистам необходимо применять особые меры. Если конкуренция не поддерживается на уровне государства, монополистическая деятельность не ограничивается законом, то это ведет к сворачиванию конкуренции, свободы предпринимательства и рыночной экономики в целом.

В развитии конкуренции важно соотношение следующих направлений деятельности:

- собственно меры по созданию и развитию конкурентной среды;
- меры по ограничению монополизма, доминирующего положения на товарном рынке;
- меры по защите конкуренции, пресечению действий, направленных на ограничение конкуренции.

Российское антимонопольное законодательство выделяет следующие основные признаки конкурентной ситуации (среды):

1. На рынке должны действовать имущественно и организационно независимые поставщики товаров в количестве, достаточном для возникновения конкуренции между ними.

2. На рынке должны действовать имущественно и организационно независимые покупатели товаров в количестве, достаточном для конкуренции между ними и формирования некоторого уровня платежеспособного спроса.

Количество покупателей на рынке, достаточное для создания конкурентной среды, зависит от вида товара, характера его потребления и уровня спроса.

3. Для обеспечения эффективной конкуренции на рассматриваемом рынке экономические размеры предприятий должны быть сопоставимы.

4. Конкурентная среда рынка поддерживается отсутствием экономических и других препятствий для доступа к сырью, материалам, комплектующим изделиям, капиталам, трудовым ресурсам, технологиям, информационного обеспечения рыночных отношений, барьеров для входа на рынок в виде территориальных, правовых имущественных и других экономических ограничений.

5. Конкурентный рынок характеризуется независимым экономическим поведением поставщиков и потребителей (отсутствием сговоров и горизонтальных соглашений).

6. Общее количество поставщиков продукции на данный товарный рынок должно отвечать требованиям конкуренции. Минимально необходимое количество поставщиков для создания конкурентной среды может быть задано исходя из характеристик продукции, емкости рынка и других показателей. В том случае, если фактическое количество поставщиков на рынке меньше нормативного, мероприятия по его демонополизации должны включать увеличение числа поставщиков.

7. С целью эффективной конкуренции и во избежание злоупотреблений доминирующим положением все поставщики продукции на данный товарный

рынок должны быть в определенной мере соизмеримыми по объемам поставок в натуральном измерении на данный товарный рынок.

Главной задачей регулирования конкуренции служит недопущение монополизации рынка фирмами. Государство призвано ограничивать власть монополий и влиять на их поведение. Его возможности могут реализоваться тремя способами.

Во-первых, путем принятия антимонопольных законов, которые направлены против усиления власти монополий на рынках. Это метод административного регулирования.

### **Административное (законодательное) регулирование.**

Главным инструментом государственной антимонопольной политики выступает государственно-правовой механизм – антимонопольное законодательство и система органов законодательной, исполнительной и судебной власти. С помощью антимонопольных законов государство осуществляет правовое и административное регулирование деятельности монополий, создавая условия для воспроизводства конкуренции.

Административное (законодательное) регулирование конкуренции основывается на противодействии недобросовестной конкуренции, монополизации экономики путем издания законодательных актов и контроля за их соблюдением со стороны государства.

Национальные законодательства отражают специфические условия своих стран. Тем не менее антимонопольное законодательство едино в своих основах. Оно, во-первых, ставит под государственный контроль слияние компаний; во-вторых, запрещает соглашения и сговоры предпринимателей; в-третьих, пресекает недобросовестную конкуренцию.

Во-вторых, государство применяет регулирование доступа на рынок и контроль над рыночной концентрацией. При определении монопольной ситуации обычно выделяют товарные рынки, на которые доступ новым конкурентам затруднен.



Это экономия на крупных масштабах производства и сбыта (предприятия, освоившие крупные серии выпуска продукции и создавшие сбытовые сети, имеют преимущества в издержках); защищенная патентами технологическая монополия; контроль над сырьем и в целом вертикальная интеграция предприятий; необходимость вложения крупных капиталов для доступа на рынок, т. е. финансовые препятствия; устойчивый потребительский выбор (покупатели предпочитают продукцию какой-либо фирмы, и чтобы конкурировать с ней, нужны крупные затраты на рекламу).

Во многих странах государственная администрация осуществляет мониторинг рынков, доступ на которые затруднен, рассчитывает и публикует индексы рыночной концентрации. В некоторых странах законы устанавливают пороговые значения долей рынка, по которым определяется доминирующее положение поставщиков. В каждой стране эти значения свои. Например, в ФРГ доминирующим считается положение одного предприятия, если его доля превышает  $1/3$  рынка, двух предприятий, если они занимают более половины; трех предприятий, если они занимают  $2/3$  рынка определенного товара. В Японии закон признает доминирующим такое положение на рынке, при котором либо доля одного крупнейшего поставщика превышает 50%, либо доля двух крупнейших поставщиков превышает 75%. В Великобритании и Франции доминирующим считается предприятие, если его доля на рынке составляет только 25% товарного рынка, в России – более 35%.

В-третьих, в экономиках с развитой рыночной средой применяются методы нормативно-ориентирующего воздействия. К ним относятся правительственные заказы, налоги, проценты, государственные субсидии. Используя эти рычаги, государство имеет возможность влиять на интенсивность конкуренции в разных секторах и сегментах рынка.

Основная черта нормативно-ориентирующего регулирования конкуренции – стимулирование предпринимательской активности фирм. С этой целью практикуются конкурсные условия в государственной контрактной системе, применяются налоговые льготы и субсидии на развитие приоритетных

направлений производства, имеющие особое значение для поддержки новых фирм. Вновь созданным компаниям оказывается не только финансовая материальная поддержка, но и информационное, консультативное содействие.

Осуществляя нормативно-ориентирующее регулирование деловых отношений, правительство выступает прежде всего как инструмент государственной поддержки бизнеса, через активизацию конкуренции содействующий развитию рыночной экономики.

В-четвертых, применяется антимонопольный контроль. Одним из направлений государственного контроля за развитием добросовестной конкуренции является создание специального реестра хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке долю определенного товара более 35%. В соответствии с Постановлением Правительства РФ «О Реестре хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%» такой Реестр ведется как на уровне Федерации, так и в регионах с целью подготовки информационной базы данных о таких хозяйствующих субъектах. Включение предприятий в Реестр и исключение из него осуществляется на основании решения соответствующей федеральной структуры – Федеральной антимонопольной службы.

Включение в Реестр означает, что предприятие автоматически попадает под контроль за деятельностью по таким показателям, как объем производства, удовлетворение потребности на рынке сбыта, качество продукции, а также под ценовое регулирование со стороны государства.

Важным направлением поддержания рыночной состязательности является государственный контроль за созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций.

### 3.5. Регулирование регионального развития

Классификация методов регионального регулирования может быть выполнена по следующим признакам:

- в зависимости от способа воздействия на агентов рынка;
- в зависимости от широты или комплексности охвата объекта регулирования.

В зависимости от способов воздействия на объект регулирования методы можно разделить на экономические и административные.

Экономические методы оказывают стимулирующее или ограничивающее воздействие на производство и развитие проблемных регионов.

Государственное регулирование регионального развития с помощью экономического механизма осуществляется на различных уровнях управления: федеральном, региональном, межрегиональном и местном.

Федеральные органы должны прежде всего регулировать процессы организации производства в экстремальных районах и в районах нового освоения, реализации крупных экологических и социальных программ, организации межрегиональных и межгосударственных экономических связей. Региональные органы управления должны уделять основное внимание использованию местных ресурсов, рационализации структуры хозяйства, экологическим и социальным проблемам.

Экономические методы реализации региональной политики могут быть разделены на прямые и косвенные. При использовании прямых методов регулирования субъект управления непосредственно воздействует на объект управления. Прямые методы реализуются посредством принятия законодательных актов, которые осуществляют регулирование государственной собственности, управление предприятиями государственного сектора, целевое финансирование, субсидии, государственные закупки.

При использовании косвенных методов такое воздействие осуществляется опосредованно, через экономическую среду, в которой

функционирует объект. Косвенные инструменты можно разделить на финансово-экономические и социально-политические.

К финансово-экономическим инструментам относятся: фискальная, денежная, внешнеэкономическая, инвестиционная политика, а также политика регулирования доходов. Социально-политические инструменты – это социальные программы развития, обеспечение эффективной занятости, социальная защита населения, политика в сфере образования, культуры, здравоохранения.

Административные методы включают систему административных запретов.

В зависимости от территориальной широты или комплексности охвата объекта регулирования можно выделить:

- комплексный системный метод государственного регулирования (государственные региональные программы);
- системы льгот на компактной территории (специальные экономические законы).

Выбор конкретного инструмента зависит от задач управления и специфических условий их решения, сложившихся в данный момент в регионах России.

Все многообразие экономических и административных методов регулирования экономического развития можно разделить на две основные группы:

- методы ограничительного воздействия на распространение отрицательных эффектов;
- поощрительные методы.

Основное воздействие государства на региональную экономику осуществляется в рамках:

- бюджетного федерализма;
- применения регионального целевого программирования;
- государственной селективной поддержки регионов.

Бюджетный федерализм – это разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в форме образования и расходования средств.

Бюджетный федерализм реализуется механизмом установления и регулирования федеративных отношений на базе бюджетно-налоговых связей. Сущность бюджетного федерализма заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей двухравноправных сторон – федеральных и региональных органов власти, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса (составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов). Цель бюджетного федерализма – компромисс интересов Федерации и ее субъектов, основанный на обеспечении условий саморазвития.

Элементом бюджетного федерализма является перераспределение финансовых ресурсов между органами власти различных уровней.

Перераспределение по вертикали обычно предназначено для компенсации совокупных дисбалансов между бюджетами органов власти различных уровней. Причина дисбалансов состоит в том, что доходы, закрепленные за каждым уровнем, не могут полностью соответствовать необходимым расходам на этом же уровне. Горизонтальное перераспределение имеет целью уменьшение неравенства бюджетной обеспеченности населения регионов, вызванного неравномерным размещением источников поступлений.

Действующая в настоящее время в Российской Федерации модель межбюджетных взаимоотношений в основном сложилась в 1994 г. Она характеризуется едиными нормативами расщепления федеральных налогов между федеральным центром и субъектами Федерации и едиными подходами к выделению централизованных дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов России (ФФПР).

Селективная поддержка регионов. Чаще всего на федеральном уровне регулирование территориального развития осуществляется в виде государственной селективной поддержки отдельных регионов.

Под селективной поддержкой понимаются специально организуемые органами государственной власти действия политического, правового, социального, финансового, экономического или иного характера, имеющие своей целью:

- стимулировать (в том числе ресурсно) развитие тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития;

- активизировать и ресурсно поддерживать социальную мобильность населения отдельных регионов (направленная миграция);

- создавать условия для возникновения и функционирования государственно значимых потенциальных «точек роста»;

- обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций;

- формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого политического и геополитического значения;

- оперативно реагировать на образование зон бедствий.

В международной практике объектами селективной государственной поддержки являются проблемные регионы. В большинстве стран в качестве объектов селективной поддержки выделяются по крайней мере три типа регионов: депрессивные промышленные регионы; депрессивные аграрные регионы; перенаселенные городские ареалы.

В России объектами селективной поддержки являются депрессивные районы, районы нового освоения, слаборазвитые, приграничные районы, районы экологического бедствия и т. д.

В настоящее время эффективность селективной региональной политики зависит от следующих обстоятельств:

- наличия четких критериев выбора регионов, которые являются объектами государственной поддержки;
- дифференциации объемов предоставляемой регионам государственной поддержки в различных ее формах в зависимости от конкретных задач;
- выбора приоритетных секторов в проблемных регионах, на стимулирование которых должна направляться государственная поддержка ;
- выбора источника средств стимулирования регионального развития.

В условиях кризисной российской экономики к числу проблемных можно отнести практически все регионы, поскольку во всех наблюдается спад производства, рост безработицы, т. е. традиционные условия и стимулы развития не действуют. Для того чтобы селективная поддержка была действенной, регионы, являющиеся ее объектами, должны отличаться особой остротой проблем и поэтому претендовать на их приоритетное разрешение. В зависимости от выбора определяется и набор инструментов региональной политики, при помощи которого власти намереваются разрешить их проблемы.

Конкретная государственная поддержка регионов осуществляется преимущественно в следующих формах:

- региональные программы;
- бюджетные инвестиции, выделяемые отдельным регионам в соответствии со специальными правительственными решениями;
- передача собственности регионам, которая осуществляется в форме передачи объектов социальной инфраструктуры либо в виде контрольных пакетов акций предприятий, находящихся на территории региона;
- федеральное содействие занятости в рамках федеральных целевых программ занятости, которое выражается в индивидуальном подходе к отдельным регионам с наиболее острой ситуацией на рынке труда;
- коммерческие кредиты регионам под федеральные гарантии, которые предоставляются для авансирования текущих расходов бюджетов субъектов Федерации для обеспечения социальных гарантий населению за счет будущих доходов федерального бюджета;

- поддержка регионов по отраслевым каналам;
- поддержка северных территорий;
- установление особых организационно-правовых режимов;
- прецедентные виды поддержки отдельных регионов.

Поддержка регионов через отраслевые каналы осуществляется путем предоставления финансовой помощи либо льгот различного рода предприятиям и организациям отрасли, находящимся на территории региона.

Основная часть поддержки, направляемой по отраслевым каналам, приходится на три сектора: угольную промышленность, предприятия военнопromышленного комплекса и предприятия аграрного сектора.

Поддержка северных регионов является экономической необходимостью, поскольку размещение в этих районах промышленных объектов было осуществлено по критериям государственной целесообразности.

Инфраструктура городов и поселков без государственной федеральной поддержки сохраниться не может.

Установление особых организационно-правовых режимов чаще всего осуществляется в следующих формах:

- территория особой функциональной или проблемной ориентации (закрытые административно-территориальные образования, районы проживания малочисленных народов, особо охраняемые природные территории и т. п.);
- территория с особыми режимами хозяйствования и внешнеэкономической деятельности (особые экономические зоны, технопарки и т. п.);
- территория с особыми организационно-правовыми режимами, устанавливаемыми в связи с чрезвычайными ситуациями.

Прецедентные виды государственной поддержки регионов осуществляются путем принятия специальных территориально-ориентированных президентских и правительственных решений, которые устанавливают на территории отдельных субъектов России условия хозяйствования, отличные от общенациональных.



## Контрольные вопросы и задания для самопроверки

1. Как записать задачи экономических агентов в случае существования внешнего эффекта в потреблении, вывести условия рыночного равновесия и Парето-оптимального состояния для такого случая?

2. Как можно представить графически общее экономическое равновесие, случай внешнего эффекта в потреблении (через границу возможной полезности)?

3. Рассмотрите однофакторную модель производства (в производстве благ участвует один фактор производства — труд), производственная функция фирмы-загрязнителя имеет вид:  $q_y = f(L_y)$ . Производственная функция фирмы, потребляющей внешний эффект:

$$q_x = g(L_x, q_y), \quad \text{при этом} \quad \frac{\partial q_x}{\partial q_y} < 0,$$

Выведите условия рыночного равновесия и Парето-оптимального состояния для данной модели.

4. Рассмотрите пример введения субсидии для интернализации положительного внешнего эффекта, используя подход Пигу

5. Неоклассическая (либеральная) школа методологически исходит из того, что парадигмой (основанием) успешного экономического развития является утверждение наиболее полной экономической свободы индивидуума и признание приоритета его экономических интересов сравнительно с интересами всех иных субъектов, включая общество. Сформулируйте общее заключение о том, какая из перечисленных школ все более утверждается в экономической теории и практике разных стран (желательно их назвать) и может квалифицироваться в качестве наиболее перспективной.

6. «Неоклассическая школа» формально эволюционировала из теоретических основ «классической школы», однако далеко не во всем они «роднятся». Составьте в табличной форме перечень положений

методологического содержания, которые роднят эти школы и, напротив, - которые существенно их разнят.

7. Неолибералы-ортодоксы на аргумент о наличии множества «фиаско рынка» и вытекающей из этого необходимости значительного по масштабам государственного регулирования экономики выдвигают свой контраргумент о наличии множества «фиаско государства» и, соответственно, несостоятельности государства в качестве субъекта -регулятора рыночной экономики. Составьте перечень основных «фиаско государства», и на основе заключения о возможности их преодоления (в отличие от «фиаско рынка»), а также отсутствия альтернативных решений, сформулируйте убедительный ответ «неолибералам» в тезисной форме.

8. В период после Второй мировой войны в мире теоретически и практически сформировались несколько базовых моделей экономического развития ныне развитых государств. Приведите основные виды модели. В заключение обоснуйте, какие из них в отдельности, или же в симбиозе, приемлемы объективно и желательны субъективно для современной России.

9. В развитых странах в составе элементов государственного регулирования экономики получили немалое применение автоматические регуляторы. Составьте перечень таких авторегуляторов. В заключение обоснуйте: в каких случаях они необходимы и, более того, приоритетны в регулировании экономических процессов, как они применяются в регулировании национальной экономики. Выскажите возможные предложения.

10. Известно, что реформирование экономики в России в 90-е годы XX в. осуществлялось при активном участии американских экономических советников по канонам «саксонской модели» и, по сути, в экспериментальном режиме (достаточно вспомнить «шоковую терапию» и ее последствия, беспрецедентно массовую приватизацию, банкротства стратегически значимых предприятий, обнищание населения). Подготовьте экспертное заключение, в котором с использованием теоретических и фактических аргументов обоснуйте правомерность, или же неправомерность внедрения указанной модели в

шоковом режиме в экономику России. При отрицании данной модели, соответственно обоснуйте целесообразность, условия и порядок реформирования постсоветской экономики по канонам иной экономической модели.

11. Как известно, в связи с засухой в 2010 году последовал значительный недобор урожая зерновых. В целях недопущения чрезмерного роста цен на зерновые культуры, в частности на пшеницу и ячмень, Правительство РФ приняло ряд административных мер. В этой связи: а) перечислите и обоснуйте целесообразность и реальные последствия применения этих мер; б) предложите и обоснуйте возможный набор мер экономического урегулирования зерновой проблемы сегодня и на близкую перспективу, включая вопросы экспорта зерна, уровня закупочных цен, семенного фонда, проведения посевных сельскохозяйственных работ, приемлемых для сельхозпроизводителей цен на дизельное топливо, сельскохозяйственной техники и др.

12. Постройте дерево социально-экономических проблем, существующих на современном этапе в РФ, с указанием основных методов и целей их регулирования государством.

13. На основе теорий Дж. Кейнса, М. Фридмена и др. авторов в западной практике сложилось относительно устойчивое представление о методах антикризисного регулирования экономики. Выполните аналитическое заключение о методах и практике антикризисного регулирования экономики. Для чего: составьте перечень практикуемых на Западе методов антикризисного регулирования экономики; проведите их анализ на предмет результативности вообще и практики применения в условиях последнего мирового экономического кризиса; особо прокомментируйте ситуацию, проблемы и возможные перспективы развития экономики.

14. С 2006 года в российской экономике стали быстро формироваться и реализовываться различные формы государственного инвестирования средств в развитие инфраструктуры, производства, инновационной инфраструктуры. Подготовьте аналитическую справку о «институтах развития» (финансовых), а

также статьях бюджетного финансирования капитальных вложений согласно бюджетному Кодексу РФ. Раскройте объемы и механизмы инвестирования средств хотя бы по части этих «институтов развития» с момента их образования и полученные результаты с указанием конкретных объектов (проектов).

15. На основании ежегодных статистических материалов Росстата составьте и проанализируйте таблицу данных по ключевым позициям, характеризующим состояние, динамику и тенденции развития инновационной деятельности в российской экономике за последние 10 лет. В заключение аналитической работы обоснуйте свое мнение о причинах существующего положения в сфере инновационной деятельности, а также возможных путях ее ускоренного развития в стране.

16. Определите возможный объем инвестиций в прогнозном периоде, если: в базисном периоде объем ВВП составил 100 млрд. руб., инвестиции в основной капитал 7,9 млрд. руб. В прогнозном периоде предусматривается рост ВВП на 12% и доли инвестиций в ВВП на 6 %. Объем иностранных инвестиций предполагается на уровне 7 % от внутренних инвестиций.

17. Определите, какой может быть величина (потенциал) и доля в ВВП чистых инвестиций в основной капитал, при отсутствии импорта, если ожидается производство ВВП в объеме \$513 млрд.; произойдет продажа подержанного оборудования на \$1,5 млрд.; производство основных фондов в стоимости ВВП составит \$ 116 млрд.; амортизация основного капитала достигнет 43 млрд. \$.

18. Подготовьте аналитическое заключение о содержании и особенностях рыночной конкуренции разных видов с возникновением господства монополий, сгруппировав существенные характерные ее признаки (возможно в табличной форме) - для свободной (совершенной) конкуренции, для монополистической конкуренции, для олигополистической конкуренции. Сделайте заключение о масштабах, об эффективности этих видов конкуренции и перспективах их развития, или же угасания, о влиянии возрастания государственного регулирования.

19. В последние несколько лет заметно возросла активность и эффективность антимонопольного регулирования со стороны Федеральной антимонопольной службы (ФАС). На основе материалов СМИ, Интернетсайта ФАС составьте аналитическую справку с перечислением конкретных мероприятий ФАС за последние два-три года по пресечению завышения цен на товары и услуги в результате сговора компаний. Охарактеризуйте содержание этих мероприятий, принятых санкций с учетом действующего законодательства и реальных результатов. Сформулируйте собственные предложения, с учетом мирового опыта, по совершенствованию в стране антимонопольного регулирования и повышению его эффективности.

20. На основе ежеквартально публикуемых Росстатом статистических данных о социально-экономическом положении субъектов РФ составьте в динамике за несколько лет (в табличной форме) наиболее репрезентативные показатели, характеризующие колоссальные различия российских регионов в уровнях экономического развития (из числа наиболее и наименее развитых), экономического роста и доходов населения. Объясните причины региональной дифференциации.

21. Подготовьте аналитическую записку по одному из регионов (на выбор), в которой должны содержаться:

а) анализ природно-климатических, инфраструктурных и социальноэкономических условий (потенциала) экономического развития;

б) предложения стратегии диверсификации и направлений перспективного экономического развития;

в) определение точек роста – доминирующих компаний, кластеров, технопарков, региональных особых экономических зон и т.п.

22. В последнее десятилетие федеральный центр существенно повысил качество государственного регулирования экономического развития регионов, особенно депрессивных. Составьте экспертное заключение:

а) о новациях в самой системе управления процессами регионального развития, включая устойчивые формы взаимодействия государственных

федеральных и региональных властных структур, в том числе порядок отчетности;

б) о конкретных методах федерального экономического воздействия и финансовой поддержки регионов;

в) о специфике работы с депрессивными регионами;

г) об оценке эффективности взаимодействия федерального центра и региональных властей.

Сформулируйте предложения по совершенствованию механизмов государственного развития регионов.

24. Важнейшей составляющей успешного развития российских регионов является осуществление инвестиционной политики. Составьте аналитическую записку (можно по конкретному региону), раскрывающую:

а) содержание понятия «инвестиционная программа региона» (см. Бюджетный Кодекс РФ);

б) конкретные формы государственного регулирования инвестиций, включая государственные капитальные инвестиции на региональном и федеральном уровнях;

в) формы и методы прямой инвестиционной поддержки регионов за счет средств федерального бюджета (с использованием фактических данных);

г) роль и формы государственно-частного партнерства (на конкретных примерах);

д) собственные предложения по совершенствованию инвестиционных процессов как фактора регионального экономического развития.

25. Спрогнозируйте совокупный спрос на мясо и мясопродукты в регионе на следующий год. Рекомендуемая норма потребления мяса и мясопродуктов на одного человека в год 82 кг, фактическое потребление в текущем году 61 кг. Денежные доходы населения в прогнозном году возрастут на 23 %, индекс цен на мясо и мясопродукты составит 119 % . Численность населения составляет 9,83 млн. человек.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атлас диаграмм по экономическим вопросам. Выпуск V. Наш государственный долг / И.Х. Озеров. Санкт-Петербург : Лань, 2017. 28 с. ISBN 978-5-507-43266-0 // Лань: электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/93992>. Режим доступа: для авториз. пользователей.
2. Государственный бюджет : учебное пособие / С.Е. Катаев, А.В. Есипов, А.Б. Хвостов. Санкт-Петербург : БГТУ Военмех им. Д.Ф. Устинова, 2021. 198 с. // Лань: электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/220193> Режим доступа: для авториз. пользователей.
3. Государственные долги России / Н.К. Бржеский. Санкт-Петербург : Лань, 2014. 346 с. ISBN 978-5-507-39354-1 // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/49343> Режим доступа: для авториз. пользователей.
4. Государственное регулирование экономики : Учебное пособие для студентов / Т.Г. Мансурова, Э.И. Абдуллина. Набережные Челны: Издательско-полиграфический центр Набережночелнинского института (филиала) К(П)ФУ, 2014. 124 с.
5. Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития. Сборник аналитических материалов фракции Политической партии Справедливая Россия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, 2020. 80 с.
6. Жданов М.В. Экономика государственного и муниципального сектора: Учебное пособие / Жданов М.В., Глазкова Л.Ф.; РИБиУ. Рязань, 2015. 40 с.
7. Лавренко Е.А. Экономика государственного и муниципального сектора: методические указания / Е . А. Лавренко; Оренбургский гос. ун-т. Оренбург: ОГУ, 2018. 20 с.
8. Министерство финансов Российской Федерации // URL: <https://minfin.gov.ru>

9. Налогообложение и бюджетно-налоговая политика : учебное пособие / Ю. А. Гриневич, Л. А. Ефимова. Нижний Новгород : ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2018. 34 с. // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/144907> Режим доступа: для авториз. пользователей.
10. Основы экономики общественного сектора : учебное пособие / Ю.А. Гриневич, Л. А. Ефимова. Нижний Новгород : ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2018. 54 с. // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/144857> Режим доступа: для авториз. пользователей.
11. Россия и страны мира. 2022: Стат.сб. / Росстат. М., 2022. 400 с
12. Теория и механизмы современного государственного управления : учебное пособие / А.Д. Шемяков. Донецк : ДОНАУИГС, 2022. 351 с. // URL: <https://e.lanbook.com/book/348056> Режим доступа: для авториз. пользователей.
13. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Смоленской области // URL: <https://67.rosstat.gov.ru>
14. Федеральная служба государственной статистики // URL: <https://rosstat.gov.ru>
15. Харькова О.М. Экономика общественного сектора : учебное пособие. Оренбург : ОГУ, 2018. 104 с. // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/159703> Режим доступа: для авториз. пользователей.
16. Центральный банк Российской Федерации // URL: <https://cbr.ru>
17. Экономика общественного сектора : учебное пособие / А.В. Дьячкова. Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2016. 166 с.
18. Экономика общественного сектора / Т.С. Новикова. Санкт-Петербург : Лань, 2023. 324 с. // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/284192> Режим доступа: для авториз. пользователей.
19. Monetary policy (денежно-кредитная политика) : учебное пособие / Ю. А. Гриневич, Л. А. Ефимова, А. В. Виноградова. Нижний Новгород : ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2018. 34 с. // Лань : электронно-библиотечная система. URL: <https://e.lanbook.com/book/144760> Режим доступа: для авториз. пользователей.



## ГЛОССАРИЙ

**Администратор бюджетных средств** — получатель или распорядитель бюджетными средствами.

**Агент** — индивидуум или организация, которые действуют от лица другого индивидуума или организации (принципала); например, врач является агентом пациента, главный управляющий компании — это агент собственников компании, ее акционеров, депутат парламента — агент избирателей.

**Агентские отношения** — существуют тогда, когда индивидуум или организация (агент) действует от лица другого индивидуума или организации (принципал).

**Акция** — ценная бумага, выпускаемая акционерным обществом и дающая право ее владельцу на получение определенного дохода. **Алокация ресурсов** — распределение (размещение) ресурсов. **Амортизация** — временное распределение платежей до полного погашения подлежащей выплате суммы.

**Асимметричная информация** — неполная, неравномерно распределенная, некачественная информация. Неполнота информации, ее неравномерное распределение между покупателями и продавцами ведут к тому, что покупатели и производители могут принимать неверные решения, неэффективно используют ресурсы.

**Аренда** — временное пользование имуществом на условиях, устанавливаемых в договоре между собственником имущества и лицом, в пользу которого оно передается (арендатором).

**Благо коммунальное** — благо, имеющее индивидуальную полезность и обладающее одновременно свойствами неисключаемости и не- соперничества в потреблении;

**Благо общественное** — благо, которое в одинаковом количестве входит в две или более индивидуальные функции полезности; потребление которого может быть только совместным и равным;

**Благо смешанное** — благо, имеющее одновременно индивидуальную и социальную полезность;

**Благо смешанное коммунальное** — благо, имеющее индивидуальную и социальную полезность и обладающее одновременно свойствами неисключаемости и несоперничества в потреблении; **социальное** — благо, имеющее только социальную полезность; **частное** — благо, имеющее только индивидуальную полезность.

**Благотворительная деятельность** — добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной передаче гражданам или юридическим лицам, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

**Благотворительные организации** — неправительственная, негосударственная, немунICIPальная, некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц.

**Благотворительные фонды** — организационно-правовая форма благотворительных организаций.

**Бюджет** — план доходов и расходов государства, утверждаемый парламентом. Бюджет представляет собой денежные отношения, которые возникают у государства с субъектами хозяйства (фирмами и домашними хозяйствами) по поводу образования и распределения бюджетного фонда в ходе производства, распределения и использования ВВП для целей социального, экономического и территориального развития в рамках конкретного временного периода (как правило, годового, реже — трехлетнего), разрабатываемый и принимаемый различными ветвями публичной власти в форме закона.

**Бюджетирование** — планирование бюджетных средств в расчете на конечный результат.

**Бюджетное ограничение** — определяет множество таких комбинаций товаров, которые может позволить себе приобрести покупатель, домашнее хозяйство или любой другой экономической субъект.

**Бюджетные ассигнования** — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателя или распорядителя бюджетных средств.

**Бюджетная система** — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и выполнения функций органов государственной власти и местного самоуправления в виде баланса доходов и расходов.

**Бюджетные субсидии** — бюджетные средства, выделяемые на условиях долевого финансирования целевых расходов на безвозмездной и безвозвратной основе.

**Благотворители** — это граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительные пожертвования.

**Бюджетополучатель** — получатель и распределитель бюджетных ассигнований, непосредственно осуществляющий расчеты за выполненные работы, оказанные услуги и поставленные товары.

**Бюджетный процесс** — составление, рассмотрение, утверждение, исполнение бюджета и контроль на всех этапах этого процесса, возведенные в рамки закона; это регламентируемая нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, их утверждению и исполнению.

**Бюро** — специализированное подразделение государственного аппарата, финансируемого из бюджета, обладает монополией на информацию об издержках общественного проекта.

**Бюрократия** — та часть государственного сектора экономики, которая непосредственно ответственна за реализацию экономических проектов, за реализацию экономической политики вообще. Представляет собой систему государственного управления, осуществляемого особым аппаратом,

отделенным от общества, а также особый слой людей, связанных с государственным управлением.

**Внешние эффекты** (экстерналии) — позитивные или негативные последствия для третьих лиц, не участвующих в рыночной сделке.

**Волонтеры** — люди, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда.

**«Вуаль неведения»** — методологический прием, абстрактная конструкция равенства свободных индивидуумов, в основе которой лежит предположение о *незнании* их будущего социального статуса и имущественного положения.

**Вторая фундаментальная теорема экономики** — если потребители и производители руководствуются своими предпочтениями, нет возрастающей отдачи (кривая производственных возможностей выпукла), то оптимальным по Парето состоянием экономики является конкурентное равновесие любого начального распределения ресурсов.

**Гарантированный минимум заработной платы** — минимальная ставка заработной платы.

**Главный распорядитель бюджетных средств** — федеральный орган исполнительной власти, который обеспечивает составление, реализацию и контроль за исполнением бюджета подведомственными организациями.

**Государственные органы** — организации или учреждения, выполняющие государственные задачи по управлению конкретной сферой общественной жизни и наделенные соответствующими властными полномочиями (например, министерства, налоговые инспекции ит.д.).

**Государственные внебюджетные фонды** — государственные фонды денежных средств, которые образуются вне бюджета и управляются органами государственной власти. Средства таких фондов формируются преимущественно за счет страховых платежей, которые отчисляются предприятиями всех форм собственности и составляют определенный процент

от фонда оплаты труда. Существуют три таких фонда: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования.

**Государственный бюджет** — смета доходов и расходов государства за определенный период времени, чаще всего на год, составленная с указанием источников поступления государственных доходов и направлений каналов расходования средств.

**Государственные доходы** — прямые или имущественные (доходы, получаемые государством, регионом либо общиной непосредственно от своего имущества), иначе называемые фискальным имуществом или доменами.

**Государственный долг** — долг РФ физическим и юридическим лицам, иностранным государствам, международным организациям.

**Государственный заказ** — задание органа власти, выдаваемое на конкурсной основе организациям любой формы собственности на выполнение целевой программы или отдельного проекта, финансируемого полностью или частично за счет средств бюджета.

**Государственный сектор** — область экономики, где осуществляется производство, распространение, сохранение и потребление товаров и услуг, имеющих социальную полезность.

**Государство** — во-первых, это система институтов, с помощью которых обеспечивается координация действий членов общества, преследующих общие цели; во-вторых, совместно действующие люди, хозяйствующее общество, где общество выступает как нечто единое и где координация достигается на основе сознательных усилий, а не в результате действия стихии рыночных сделок.

**Граница производственных возможностей** (*production possibilities curve*) — определяет множество различных комбинаций товаров или услуг, которые могут быть произведены в условиях полной занятости и полного объема производства в экономике с постоянными запасами ресурсов и неизменной технологией.

**Границы экономики государственного и муниципального сектора** - основными направлениями деятельности государственного и муниципального

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 контролируемые государством. В силу своей особой роли государство может также оказывать воздействие на экономическое поведение субъектов хозяйствования путём принятия законодательных и иных нормативных актов, налогообложения, субсидий и других мер регулирования экономической деятельности

**Грант** — целевые средства, предоставляемые физическим и юридическим лицам на безвозмездной основе на осуществление конкретных проектов и программ.

**Дефицит бюджета** — превышение расходов бюджета над его доходами.

**Диверсификация производства** (*diversification of production*) — расширение ассортимента, изменение вида продукции, производимой предприятием, фирмой, освоение новых видов производств с целью повышения эффективности производства, получения экономической выгоды, предотвращения банкротства.

**Дилемма заключенного** — теоретико-игровая модель, согласно которой поведение, отвечающее критерию индивидуальной рациональности, может противоречить критерию коллективной рациональности. Модель была названа дилеммой заключенного, так как первоначально она базировалась на примере двух заключенных, перед которыми стоит проблема признаваться или не признаваться в совершенном преступлении.

**Директивная система управления** — система прямого централизованного управления с использованием в основном неэкономических методов.

**Дисконтирование** — процесс приложения ставки процента к сумме капитала, используется для определения нынешнего, текущего эквивалента стоимости сумм, которые будут получены или израсходованы в будущем. Это процедура, обратная начислению процентов.

**Должностной оклад** — ежемесячный размер повременной оплаты труда, устанавливаемый, как правило, для руководителей, специалистов и служащих.

**Дотации** — нецелевая финансовая помощь для выравнивания бюджетной обеспеченности, бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе.

**Доноры** — юридические и физические лица, предоставляющие на добровольной и нерыночной основе финансовую и/или материальную помощь некоммерческим организациям и частным лицам

**Доплаты, надбавки, премии** — виды надтарифной (дополнительной) оплаты труда.

**Доход** — поток денег или общая сумма денег, поступающая кому-либо в виде заработной платы или жалованья, ренты, дивидендов и других платежей в течение определенного периода, обычно за год.

**Доход валовый** — доход физического лица или организации до вычета из него понесенных при его получении затрат.

**Доход предпринимательский** — доход, получаемый капиталистом за риск, который он берет на себя, направляя средства на ведение той или иной деятельности.

**Доход чистый** — представляет собой превышение дохода над издержками.

**Доходы от собственной деятельности** — доход от реализации товаров и услуг, произведенных в процессе деятельности организации.

**ЕТС (Единая тарифная сетка)** — представляет собой единую шкалу разрядов оплаты труда и совокупности тарифных коэффициентов, с помощью которых осуществляется дифференциация тарифных ставок (окладов) в зависимости от сложности труда и квалификации работников.

**Естественная монополия** — отрасль производства, где возрастающая отдача от масштаба настолько высока, что требуется только одна производящая компания в данном регионе.

**Заработная плата** — цена за труд (за использование услуг труда) в единицу времени (час, день и т.д.).

**Закон Вагнера** — тенденция более быстрого увеличения

**Издержки** — расходы фирмы на производство товаров или услуг, проданных в течение определенного периода времени; равны сумме постоянных и переменных издержек.

**Издержки альтернативные** — издержки производства товара и услуг, измеряемые стоимостью наилучшей упущенной возможности использования затраченных на их создание факторов производства.

**Издержки общие** — фиксированные и переменные издержки, необходимые для выпуска продукции определенного уровня.

**Издержки средние** — издержки, приходящиеся на единицу выпускаемой продукции.

**Издержки транзакционные** — операционные издержки сверх основных затрат на производство и обращение; косвенные, сопряженные затраты, расходы.

**Изъяны государства** — неспособность государственного сектора реализовать эффективность по Парето. Другими словами, изъян (провал) государства возникает в результате действий государства, ведущих к неэффективности, к неэффективному результату.

**Инвестиции** — затраты на производство и накопление средств производства и увеличение материальных запасов.

**Индекс бедности** — доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

**Инвестиции в основной капитал** — все конечные продукты, кроме прироста запасов, приобретенных фирмами и не предназначенных для перепродажи. Такие инвестиции представляют собой прирост основного капитала.

**Индексация доходов** — пересмотр минимальной ставки заработной платы в соответствии с темпами инфляции.



**Институциональная среда** — совокупность институтов, законов, писанных и неписанных правил, ценностных установок и норм поведения, определяющих условия деятельности хозяйствующих субъектов.

**Институт** — общественный обычай, норма, заведенный порядок, порядок, закрепленный в законе. Например, семья, государство, моральные и правовые нормы, частная собственность, рынок.

**Интернализация внешних эффектов** — означает, что фирма принимает во внимание производимый внешний эффект, учитывает ранее не учитываемые общественные издержки при определении оптимальных объемов производства продукции.

**Инфляция** — обесценение денег, проявляющееся в форме роста цен на товары и услуги, не обусловленного повышением их качества.

**Информационная асимметрия** — ситуация, при которой важная для заключения сделки информация находится в преимущественном распоряжении одного из его участников.

**Искажение предпочтений** — возможно, если голосующий хочет повлиять на исход голосования и при этом опирается не на истинные оценки проекта или личности, а на предубежденность в отношении проекта или личности.

**Казенное предприятие** — по гражданскому законодательству РФ унитарное предприятие, основанное на праве оперативного управления;

**Капитал основной** — основные средства предприятия, обеспечивающие его производственную деятельность, срок амортизации которых более одного года.

**Капитал финансовый** — ликвидные активы в отличие от физических активов компании.

**Капитал человеческий** — оценка воплощенной в индивидууме потенциальной способности приносить доход. Человеческий капитал включает

врожденные способности и таланты, а также образование и приобретенную квалификацию.

**Карта потребительских предпочтений** — совокупность кривых безразличия, каждая из которых представляет собой множество наборов потребительских благ, одинаково оцениваемых потребителем.

**Коллективный договор** — правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и заключаемый работниками организации, филиала, представительства с работодателем.

**Коллективный труд** — там, где результат может достигаться только усилиями коллектива.

**Коммерческая организация** — по гражданскому законодательству РФ юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности:

**Коммерческая организация: акционерное общество** — форма коммерческой организации, сочетающая признаки корпорации и товарищества.

**Конкуренция** — наличие на рынке большого числа независимых покупателей и продавцов и возможность для покупателей и продавцов свободно выходить на рынок и покидать его.

**Консолидированный бюджет** — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

**Коэффициент Джини** — площадь между кривой Лоренца и диагональю равномерного распределения доходов, умноженная на два, уровень коэффициента колеблется от 0 до 1.

**Клубное благо** — смешанное общественное благо, число потребителей которого ограничено, при этом потребители делят между собой как выгоды, так и издержки. Клубное благо в какой-то степени обладает свойством исключаемости в потреблении.

**Кредитно-денежная политика на макроуровне** — это совокупность мер, проводимых в области денежного обращения и кредитных отношений для

придания макроэкономическим процессам нужного государству направления развития.

**Кривая безразличия** — кривая, показывающая различные комбинации двух продуктов, имеющих одинаковое потребительское значение, или полезность, для потребителя.

**Культурная деятельность** — деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

**Ликвидность** — способность активов непосредственно использоваться в качестве средства обращения или быть готовыми к превращению в средство обращения, сохраняя фиксированной свою номинальную стоимость.

**Логроллинг** — практика взаимной поддержки путем «торговли голосами».

**Либеральная модель государственного сектора экономики** — отличается наиболее низким уровнем как огосударствления производства, так и социального обеспечения.

**Лоббирование** — один из механизмов подготовки и принятия решения по общественным проектам, представляет собой разъяснение позиции группы специальных интересов, стремление представить ее в наиболее выгодном свете, привлечение на свою сторону общественного мнения, политиков, государственных чиновников.

**Макроэкономическая нестабильность** — колебания экономической активности (экономические циклы), появление безработицы, недогрузки производственных мощностей, инфляции, дефицита государственного бюджета, дефицита внешнеторгового баланса в условиях рыночной экономики.

**Маркетинг** — термин, охватывающий всю деятельность фирмы, связанную с продажей и сбытом своей продукции.

**Маркетинговая стратегия** — выбор целевого рынка и маркетингового комплекса, с помощью которого будет обслуживаться выбранный рынок.

**Маркированный налог** — налог, который имеет целевой характер, он привязан к конкретным расходам на производство общественного блага.

**Межбюджетные трансферты** — средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

**Меновая стоимость товара «рабочая сила» и товара «рабочее место»** — способность обмениваться на другие товары, приравняться к ним.

**Мериторные блага** — товары и услуги, спрос на которые со стороны частных лиц отстает от «желаемого обществом» и стимулируется государством.

**Мериторное вмешательство** — государственная активность, направленная на обеспечение мериторных потребностей общества.

**Мериторные потребности** — потребности общества в производстве мериторных благ в объеме, превышающем совокупный спрос индивидуумов.

**Мериторные субсидии** — государственные субсидии производителям мериторных благ.

**Метод выявленных предпочтений** — подходит к оценке стоимости жизни на основе определения предпочтений при выборе профессии; выбирая профессию, выбирают степень риска несчастного случая, связанного с этой профессией; высокая степень риска компенсируется более высокой заработной платой.

**Местный бюджет** — бюджет муниципального образования, составление, утверждение и исполнение которого находится в компетенции органов местного самоуправления.

**Меценат** — физическое лицо, оказывающее бескорыстную и безвозмездную помощь гражданам или юридическим лицам.

**Механизм голосования** — это инструмент, с помощью которого определяется совокупный спрос на общественные блага, поэтому он имеет важное значение для распределения ресурсов в общественном секторе.

**Модель максимизации бюджета** — концепция, доказывающая возможность существенного избыточного финансирования бюро при наличии асимметричной информации между ним и теми, кто распределяет бюджетные средства.

**Мотивы** — внутренние силы, побуждающие человека к осуществлению

**Надтарифная заработная плата** — оплата труда сверх тарифной в форме надбавок, доплат и премии.

**Налог** — обязательный взнос в бюджет, соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиком в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами.

**Налог Кларка** — специальный налог, предназначенный для того, чтобы было выгодно предоставлять достоверную информацию при выявлении предпочтений; при его введении каждый индивидуум ставится в такое положение, когда его влияние на принятие решения обособляется и становится решающим.

**Налог на добавленную стоимость (НДС)** — налог, взимаемый на сумму прироста добавленной стоимости на предприятиях, объединениях и организациях, исчисляемую в виде разности между выручкой от реализации товаров и услуг и суммой затрат на их производство.

**Налог на прибыль** — налог, взимаемый с прибыли предприятий, объединений и организаций, имеющих самостоятельный баланс и являющихся юридическими лицами, их филиалов и отделений, международных неправительственных организаций, осуществляющих хозяйственную, предпринимательскую и иную коммерческую деятельность.

**Налог Пигу** — специальный налог, с помощью которого можно решить проблему отрицательных внешних эффектов; при его введении масштабы производства благ, порождающего внешние эффекты, сокращаются и достигают общественно оптимального объема.

**Налоги** — принудительные сборы, взимаемые государственной властью с отдельных лиц и хозяйствующих субъектов для покрытия общих государственных расходов без предоставления лицам, с которых эти сборы взимаются, какого-либо специального эквивалента.

**Налоговая база** — стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения.

**Налоговая система** — совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, а также общих принципов налогообложения.

**Налоговая ставка** — величина налоговых отчислений на единицу измерения налоговой базы.

**Налоговые резиденты Российской Федерации** — физические лица, фактически находящиеся на территории Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

**Налоговый агент** — лицо, на которого в соответствии с Налоговым кодексом возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов.

**Налогоплательщики, плательщики сборов** — учреждения и физические лица, на которых в соответствии с налоговым законодательством возложена обязанность уплачивать соответственно налоги и (или) сборы.

**Неисключаемость в потреблении** — свойства блага, проявляющееся в том, что если оно доступно кому-нибудь, то оно должно быть доступно всем.

**Негосударственные некоммерческие (общественные) организации** — такие организации, которые заняты оказанием нерыночных услуг личного характера для населения, в основном в сфере образования, здравоохранения, культуры и искусства, рекреации и т.д., а также удовлетворяют коллективные потребности — политические партии, профсоюзные организации, общества, ассоциации и другие общественные организации.

**Некоммерческая организация** — по гражданскому законодательству РФ юридическое лицо, не имеющее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющее полученную прибыль между участниками:

**Некоммерческая организация автономная** — по гражданскому законодательству РФ не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе

добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, спорта и иных услуг;

**Некоммерческое автономное учреждение** — организационно-правовая форма некоммерческих организаций, введенная Федеральным законом № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях»;

**Некоммерческое партнерство** — по гражданскому законодательству РФ основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных и иных нематериальных потребностей граждан;

**Некоммерческое общественное объединение** — по гражданскому законодательству РФ добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей;

**Некоммерческое учреждение** — по гражданскому законодательству РФ организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично;

**Некоммерческий фонд** — по гражданскому законодательству РФ не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

**Неопределенность** — ситуация, в которой полностью неизвестна вероятность совершения события, т.е. исходы не могут быть связаны с каким-либо распределением вероятности.

**Несводимость потребностей** — существование потребностей, которые не представлены в индивидуальных предпочтениях, и нет никакого их агрегата, выражающего эти потребности.

**Несоперничество в потреблении** — свойство блага, проявляющееся в том, что его потребление кем-то одним не должно препятствовать потреблению других.

**Номинальная ставка заработной платы** — денежная заработная плата (без поправок на инфляцию).

**Норматив расходов на предоставление государственных или муниципальных услуг** — расчетный показатель минимально необходимых расходов в бюджетных средствах на единицу услуги.

**Обмен** — акт получения от кого-то желаемого продукта посредством предложения чего-либо взамен.

**Общественный сектор** — область экономики, где осуществляется производство, распространение, сохранение и потребление товаров и услуг, имеющих социальную полезность.

**Общественное благо** — благо, потребление которого доступно одновременно многим людям, например мост через реку, уличное освещение, маяк в море, оборона, общественная безопасность и т. д. Оно обладает двумя важнейшими свойствами — неисключаемости и несоперничества в потреблении.

**Объект налогообложения** — имущество или доход, которые служат основой для налогообложения.

**Ограниченность (дефицитность, редкость) ресурсов** — недостаточность имеющихся в распоряжении людей природных и трудовых ресурсов, основного капитала для производства благ, способных удовлетворить возрастающие потребности человека и общества.

**Отрицательные внешние эффекты** — внешние эффекты, которые связаны с возникновением дополнительных общественных издержек, перекладываемых на других, т.е. на третьи лица.

**Парето-оптимум** — положение, при котором невозможно улучшить благосостояние ни одного участника, не ухудшив при этом благосостояния другого.



**Парето-эффективное решение** — решение, при котором достигается улучшение благосостояния хотя бы одного участника без ухудшения благосостояния других.

**Парадокс голосования** — состоит в том, что голосовать нерационально, так как ожидаемая полезность голосования является отрицательной, но, несмотря на нерациональность голосования, многие люди голосуют.

**Парадокс Кондорсе** — состоит в том, что транзитивность общественного выбора, т.е. его последовательность и непротиворечивость, при голосовании по принципу простого большинства не соблюдается.

**Первая фундаментальная теорема экономики благосостояния** — утверждает, что общее конкурентное равновесие является Парето-эффективным.

**Пиар** — система связей с общественностью, прессой, потребителями, клиентами и т.д.

**Погоня за рентой** — вложение средств с целью приобретения особых привилегий и получения ренты.

**Полезность** — способность товара или услуги удовлетворять потребности индивидуумов, их групп и общества в целом.

**Положительные внешние эффекты** — такие внешние эффекты, которые связаны с возникновением дополнительной общественной пользы, потребляемой другими, т.е. третьими лицами.

**Потребительский излишек** — разница между тем, что покупатель готов заплатить, и тем, что он должен заплатить.

**Право** — одна из нормативных систем, регулирующих отношения в обществе, действия и поведение людей, функционирование объединений и государственных органов.

**Предельная норма замещения** — показатель, характеризующий замену единицы одного блага другим благом, при которой общая полезность не меняется.

**Предельная полезность** — прирост совокупной полезности в результате потребления дополнительной единицы определенного товара или услуги.

**Предельные издержки** — прирост издержек производства дополнительной единицы продукции.

**Предельный доход** — дополнительный доход, получаемый от продажи дополнительной единицы продукции.

**Предельный продукт** — дополнительный продукт, произведенный при использовании дополнительной единицы ресурса, при сохранении количества всех других ресурсов неизменным.

**Предложение** — желание и способность продавцов поставлять на рынок блага для продажи.

**Представительная демократия** — политический механизм общественного выбора, при котором люди голосуют за партии, выступающие со своими программами. Право принятия решений по поводу программ государственных расходов делегируется избранным представителям этих партий.

**Принципал** — сторона в агентских отношениях, от имени которой действует агент, действия агента оказывают влияние на принципала.

**Проблема безбилетника** — проблема потребления общественного блага без соответствующей платы за него.

**Провалы государства** — это неспособность обеспечить эффективное распределение ресурсов и доходов в соответствии с принятыми в данном обществе представлениями о справедливости.

**Профицит бюджета** — превышение доходов бюджета над расходами.

**Процентные расходы** — расходы федерального бюджета на выплату процентов по государственному долгу, т. е. на его обслуживание.

**Прямая демократия** — политический механизм общественного выбора, при котором люди непосредственно должны выразить свое личное мнение по поводу масштабов конкретных государственных программ. Эта система в

большой степени применима на местном и муниципальном уровнях и в меньшей степени — на общегосударственном уровне.

**Предпринимательская деятельность** — самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

**Прибыль** — экономическая прибыль и нормальная прибыль; доход тех, кто обеспечивает экономику предпринимательскими способностями или нормальной прибылью.

**Проблема «безбилетника»** — невозможность получить плату с тех, кто извлекает выгоду из коммунального блага, в силу того, что данное благо проявляет свойства неисключаемости в потреблении.

**Провалы, ошибки рынка** — деформации рыночного ценового механизма, приводящие его в такое состояние, когда распределение ресурсов начинает осуществляться неэффективно.

**Прожиточный минимум** — социально-экономическая категория, характеризующая минимум жизненных средств, физически необходимый для восстановления затраченной рабочей силы, поддержания жизнедеятельности работника и его семьи.

**Производительность труда** — общий объем продукции, деленный на количество затраченного на его производство труда; средний продукт труда или выработка одного рабочего за один час.

**Производственная функция** — зависимость между объемом производства товара и ресурсами (факторами производства), необходимыми для получения этого товара.  $Q = f(L, K, t, \text{etc.})$ , где  $Q$  — объем производства,  $L$  — труд,  $K$  — капитал,  $t$  — технический прогресс, а *etc.* — другие ресурсы.

**Рабочая сила** — совокупность физических и интеллектуальных способностей, которыми человек располагает и может использовать в своей профессии.

**Равновесие Линдаля** — ситуация, при которой участники потребляют общественное благо в равном количестве, но платят за него разные, персонифицированные «цены Линдаля».

**Равновесие общее (равновесие по Вальрасу)** — ситуация, при которой все рынки одновременно находятся в состоянии равновесия, т.е. цены и выпуски продукции не изменяются. Равновесие по Вальрасу — анализ общего равновесия, при котором рассматривается экономическая система в целом и исследуется одновременное определение цен и количеств всех товаров и услуг внутри экономической системы.

**Равновесная цена** — цена на конкурентном рынке, при которой величина спроса и величина предложения равны.

**Разделение труда** — процесс распределения труда по сферам деятельности, в которых он будет наиболее производительным, т.е. по тем видам работ, где наилучшим образом будет использована его квалификация.

**Распределение Лоренца** — кривая, которая показывает накопленную долю дохода, полученного группой населения, представленной как процент от всего населения.

**Расходы бюджета** — денежные средства, которые государство направляет на выполнение возложенных на него задач.

**Реальная заработная плата** — номинальное значение, деленное на уровень цен, определяется количеством товаров, которое тот или иной человек может приобрести на свою зарплату.

**Рента природная** — регулярно получаемый доход на землю, не требующий от получателя предпринимательской деятельности.

**Роулсианская функция общественного благосостояния** — предполагает заинтересованность общества в максимизации значений функции индивидуальной полезности наименее благополучного члена общества. Мерой общественного благосостояния признается наименьшее из значений функций индивидуальной полезности.

**Рынок** — всякий институт или механизм, который сводит вместе покупателей (предъявителей спроса) и продавцов (поставщиков) конкретного товара или услуги.

**Рынок капитала** — часть рынка ссудных капиталов, где формируется спрос и предложение на средне- и долгосрочный ссудный капитал.

**Рынок монополистической конкуренции** — рынок продавцов и покупателей, совершающих сделки не по единой рыночной цене, в широком диапазоне цен.

**Рынок олигополистический** — рынок, на котором небольшое количество продавцов, весьма чувствительных к политике ценообразования и маркетинговым стратегиям друг друга, торгуют с большим количеством покупателей.

**Рынок совершенной конкуренции** — рынок, на котором все продавцы являются совершенными конкурентами и имеется много покупателей, причем каждый из этих покупателей хорошо информирован о ценах продавцов, представляет собой небольшую величину в масштабах рынка и действует независимо.

**Рынок труда** — всякий механизм или инструмент, который сводит вместе покупателей (предъявителей спроса) и продавцов (поставщиков) товара «рабочая сила» и товара «рабочее место».

**Рынок фондовый (вторичный рынок акций)** — институт, обеспечивающий продажу и покупку ценных бумаг.

**Рыночная экономика** — экономика, в которой только решения самих потребителей, поставщиков ресурсов и частных фирм определяют структуру распределения ресурсов; рыночная система.

**Сдельная форма оплаты труда** — форма оплаты труда по количеству выполненной работы при заданном уровне качества.

**Совокупный фонд оплаты труда** — средства фонда заработной платы, та часть средств фондов экономического стимулирования, которая идет на оплату труда.

**Социальная полезность** — способность блага удовлетворять несводимые потребности общества или его отдельных групп.

**Социальная политика** — деятельность органов государственной власти и государственных учреждений в области социальных отношений.

**Социальный сектор** — область экономики, где осуществляется производство, распространение, сохранение и потребление товаров и услуг, имеющих социальную полезность.

**Социальное страхование** — это страховые взносы нанимателей и трудящихся, а при социальной помощи — это ресурсы, аккумулируемые в бюджетную систему в основном за счет налогообложения.

**Специфический (потоварный) налог** взимается в размере фиксированной суммы от каждой единицы товара, ресурса и др.; стоимостный (адвалорный) налог взимается в размере некоторой доли (как правило, в процентах) от базы налогообложения.

**Спрос** — желание и способность покупателей приобретать блага.

**Средние оклады (тарифные ставки) схемы штатного расписания** — средний размер оплаты труда по группам и категориям работников организации.

**Средства производства** — совокупность средств и предметов труда, используемых людьми в процессе производства.

**Средства труда** — вещь или комплекс вещей, свойства которых человек использует для создания необходимых ему продуктов. В культуре к материальным средствам труда относятся основные и оборотные фонды в виде зданий, оборудования, библиотечных и музейных фондов, декораций, костюмов, реквизита, аттракционов и многолетних насаждений парков. Под нематериальными средствами труда понимаются традиции творческих и научных коллективов, а также профессиональные качества работников.

**Срочный контракт** — трудовой договор, который заключается на определенный срок, но не более пяти лет, или на время выполнения определенной работы.

**Субвенция** — бюджетные средства, предоставляемые на осуществление определенных целевых расходов на безвозмездной и безвозвратной основе; бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов..

**Субсидиарная ответственность** — дополнительная ответственность лиц, которые наряду с должником отвечают перед кредитором за надлежащее исполнение обязательства в случаях, предусмотренных законом или договором.

**Субсидии** — выплаты правительством, фирмой или домохозяйством денег (или товаров и услуг), в обмен на которые они не получают товары и услуги; бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов..

**Субъект бюджетного планирования** — федеральное министерство, представляющее в Министерство финансов РФ проект федерального бюджета по подведомственным федеральным службам и федеральным агентствам.

**Тарифная заработная плата** — оценка социальной полезности труда, отражает непосредственно общественное отношение между работниками и обществом в целом по поводу распределения общественного фонда потребления.

**Тарифная ставка (оклад)** — выраженный в денежной форме абсолютный размер оплаты труда в единицу рабочего времени.

**Теорема Коуза** — теорема, которую можно сформулировать следующим образом: переговоры по поводу внешних эффектов приведут к Парето-эффективности в данных институциональных рамках, если права собственности четко определены, независимо от того, существуют трансакционные издержки или нет.

**Теорема медианного избирателя** — заключается в том, что при мажоритарном голосовании победит тот вариант, который предпочитает медианный избиратель.

**Теорема о невозможности** — утверждает, что не существует функции общественного выбора, удовлетворяющего одновременно всем четырем требованиям: принципу Парето (единогласие), универсальности, отсутствию «диктатора», независимости от посторонних альтернатив.

**Теория общественного выбора** — одно из направлений современной экономической теории, в котором рассматриваются экономические принципы, лежащие в основе принятия политических решений. Процесс принятия политических решений анализируется с позиций сравнения затрат и результатов исходя из предпосылок рациональности и разумного эгоизма.

**Территориальное самоуправление** — самоорганизация граждан для самостоятельного осуществления инициатив местного значения.

**Технология производства** — совокупность методов обработки, изготовления, изменения состояния, свойств, формы сырья, материала или полуфабриката, осуществляемых в процессе производства продукции.

**Товар** — объект купли-продажи, рыночных отношений между продавцами и покупателями.

**Трансферты** — выплаты правительством или фирмой домохозяйству или фирме денег (или передача товаров и услуг), взамен которых плательщик непосредственно не получает товары или услуги.

**Трудовой договор** — договор, заключаемый между нанимателем и наемным работником в письменной форме на определенный срок или на время выполнения конкретной работы (подряд).

**Трудовые отношения** — отношения, складывающиеся между наемными работниками, владеющими соответствующими специальностями, профессиональными творческими союзами, представляющими их интересы, организациями культуры разных форм собственности и организационно-правовых форм и государством по поводу производства, потребления и купли-продажи двух специфических товаров — «рабочей силы» и «рабочих мест».

**Трудовые ресурсы** — часть населения государства, которая имеет возможность принять участие в процессе труда.



**Трудоемкость** — затраты труда, рабочего времени на производство единицы продукции (физической единицы времени на один рубль выпускаемой продукции).

**Унитарное предприятие** — по гражданскому законодательству РФ, 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.

**Условие максимизации полезности** — потребители максимизируют свою полезность, когда предельные нормы замещения одного блага другим являются у них одинаковыми и равны соотношению цен этих благ.

**Условие максимизации прибыли** — производители максимизируют прибыль, когда предельные издержки производимых благ равны ценам этих благ.

**Условие эффективности обмена** — одно из условий эффективности по Парето, имеет место тогда, когда предельные нормы замещения потребления благ равны для всех потребителей.

**Условие эффективности производства** — одно из условий эффективности по Парето, предполагает, что эффективное производство в экономике (максимальные объемы производства благ при имеющихся ресурсах) существует тогда, когда предельные нормы технического замещения труда капиталом равны в производстве всех благ.

**Условие эффективности размещения ресурсов** — одно из условий эффективности по Парето, предполагает, что эффективное распределение (размещение) ресурсов в экономике существует тогда, когда предельные нормы трансформации в производстве благ равны предельным нормам замещения потребления благ для всех потребителей.

**Утилитаристская функция общественного благосостояния** — предполагает, что общественное благосостояние выступает как сумма благосостояний (общих полезностей) членов общества, индивидуумов.

**Факторы производства** — экономические ресурсы общества, используемые в процессе производства (земля, капитал, труд и предпринимательские способности).

**Физические лица** — граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

**Финансово-бюджетный механизм** — всего государственный бюджет играет в уравнивании спроса и предложения, общественных благ такую же важную роль, как ценовой механизм в рыночном равновесии.

**Фискальная иллюзия** — состоит в том, что избиратели не понимают всех последствий увеличения государственных расходов для налогообложения и поэтому голосуют за правительственные программы увеличения государственных расходов. Правительства, пользуясь сложностью налоговых систем, скрывают истинные издержки, связанные с увеличением государственных расходов.

**Фонд заработной платы, фонды экономического стимулирования** — источники оплаты труда.

**Функция общественного благосостояния** — соотносит благосостояние общества в целом с благосостоянием индивидуумов, представляет собой зависимость благосостояния общества в целом от благосостояния (общей полезности) индивидуумов.

**Функция общественного выбора** — способ ранжирования доступных вариантов общественного выбора; она подобна потребительской функции, которая определяет предпочтения индивидуумов.

**Целевая программа** — совокупность целевых установок, экономических ресурсов и механизмов их достижения во времени и пространстве.

**Цена** — количество денег (или других товаров и услуг), уплачиваемое и получаемое за единицу товара или услуги.

**Ценностное суждение** — суждение о том, что желательно или нежелательно; мнение о том, что должно быть и чего не должно быть (о том, что правильно или справедливо и что неправильно или несправедливо).

**Цены Линдаля** — индивидуальные (персонифицированные) налоговые цены, которые платят граждане за потребление равного объема общественного блага.

**Частная собственность** — право частных лиц и фирм приобретать, владеть, контролировать, использовать, продавать и завещать землю, капитал и другие активы.

**Частно-государственное предпринимательство** - долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях решения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов.

**Экономический цикл** — повторяющиеся на протяжении ряда лет подъемы и спады в уровне экономической активности.

**Эластичность предложения** — степень изменения в количестве предлагаемых товаров и услуг в ответ на изменения в их цене, измеряемая как отношение процентного изменения в количестве к процентному изменению в цене.

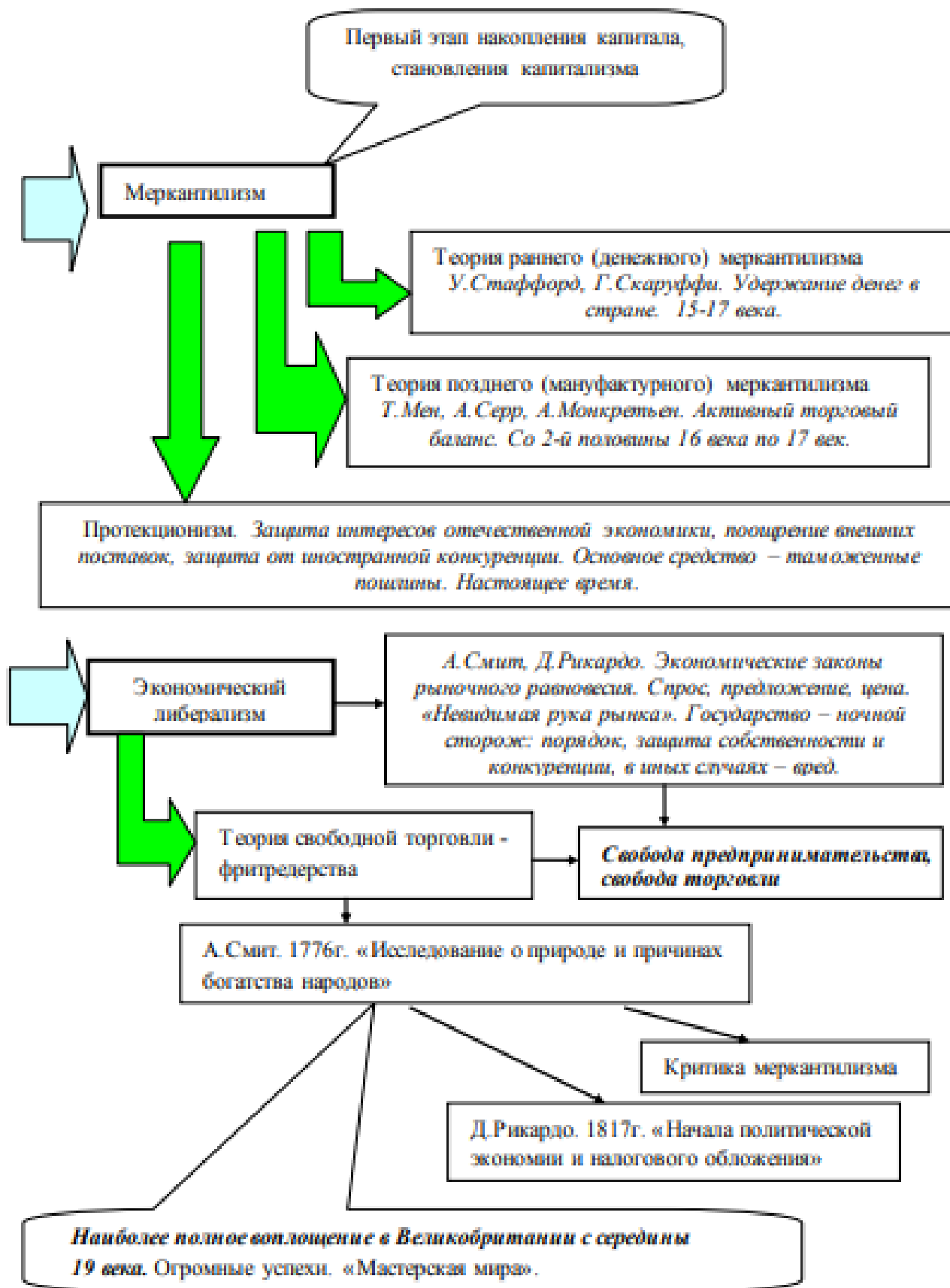
**Эластичность спроса** — степень изменения в количестве спрашиваемых товаров и услуг в ответ на изменение в их рыночной цене.

**Эффект масштаба** — этот эффект возникает при такой организации производства, при которой долговременные средние издержки сокращаются по мере увеличения объема выпускаемой продукции.

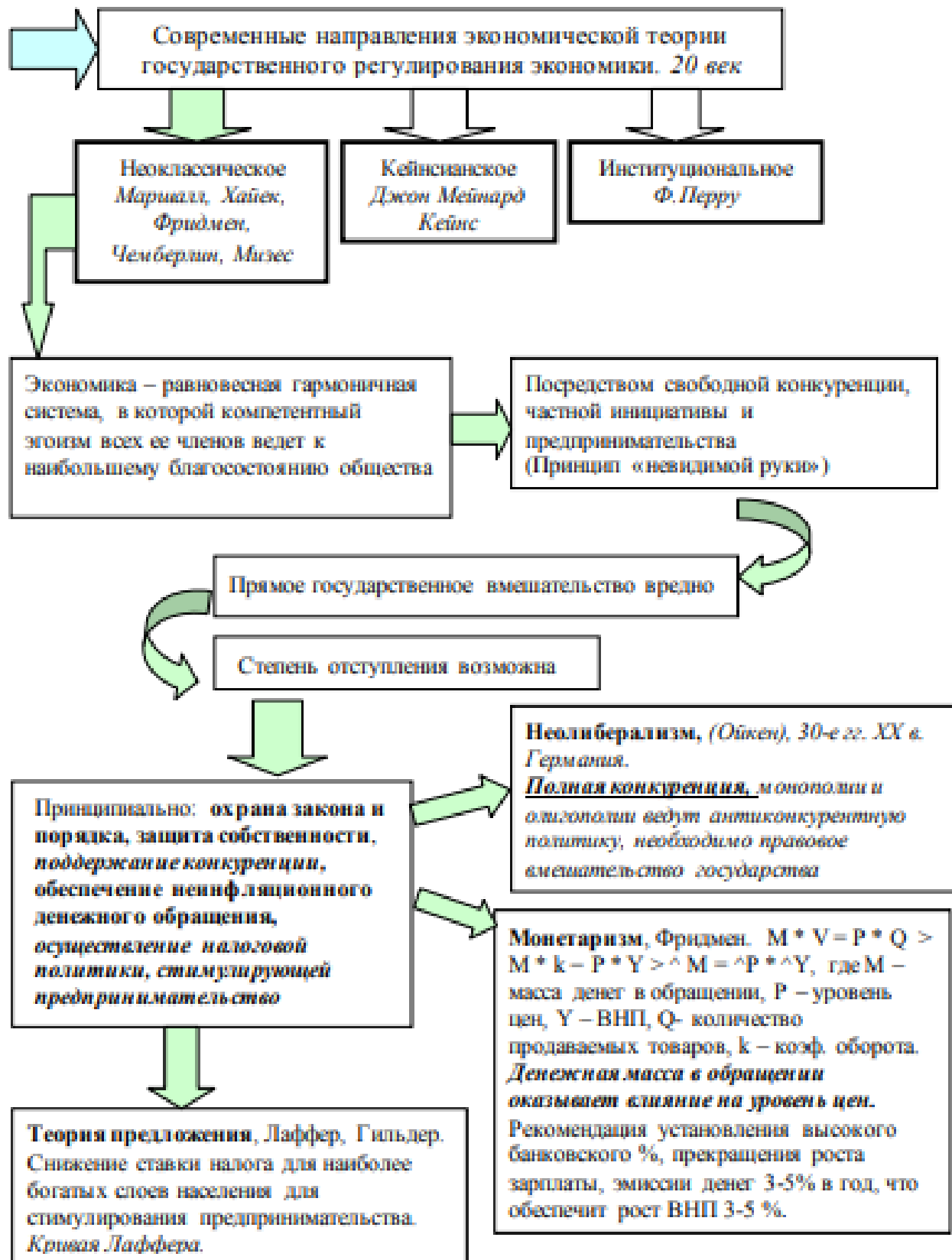
**Экономическая эффективность** — соотношение между объемом полученных потребителями бюджетных услуг и объемом трудовых и материальных ресурсов, использованных государственной организацией для предоставления этих услуг.

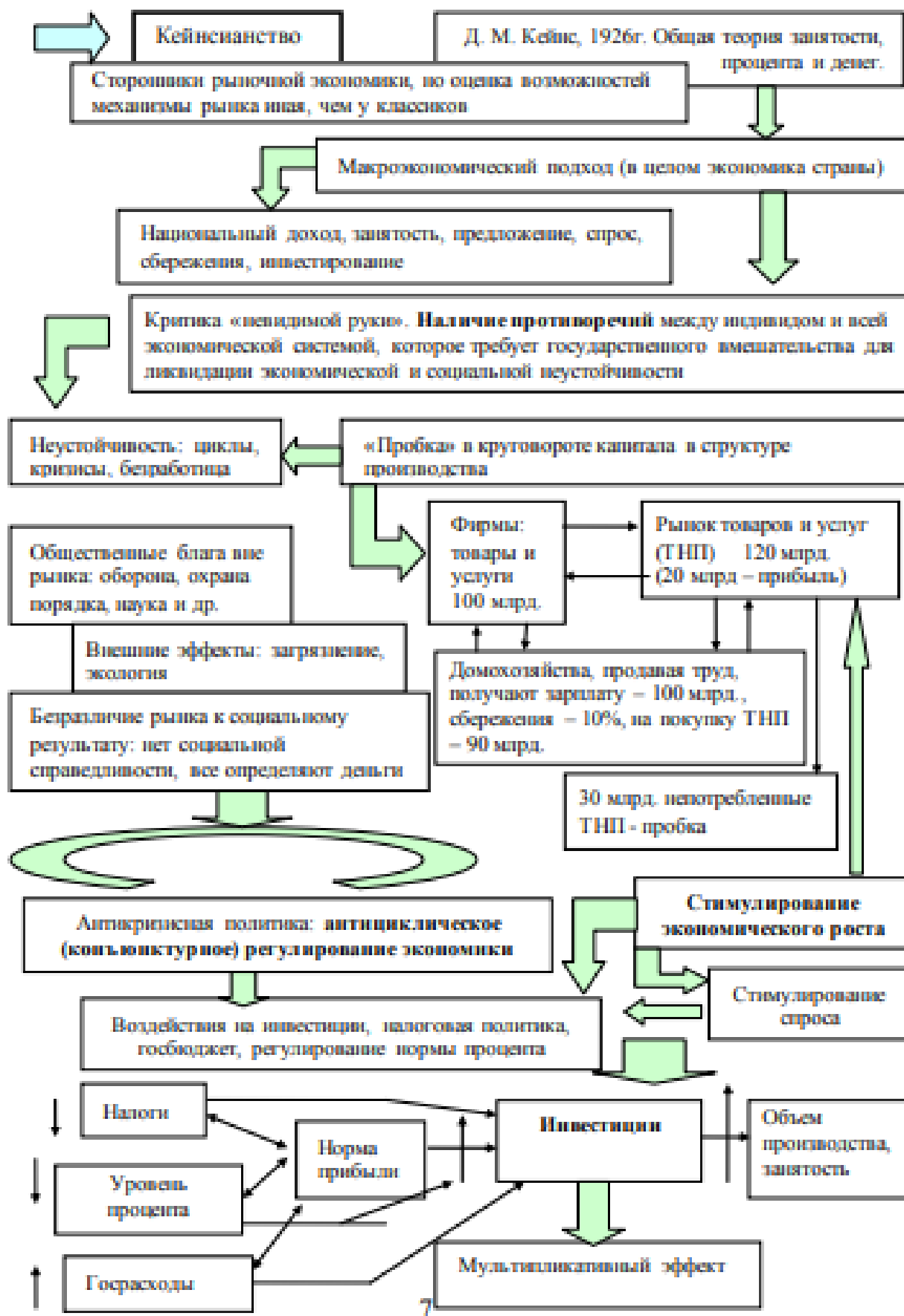
**Эффект Баумоля** — тенденция к более быстрому росту цен на услуги по сравнению с ростом цен на продукцию обрабатывающей промышленности.

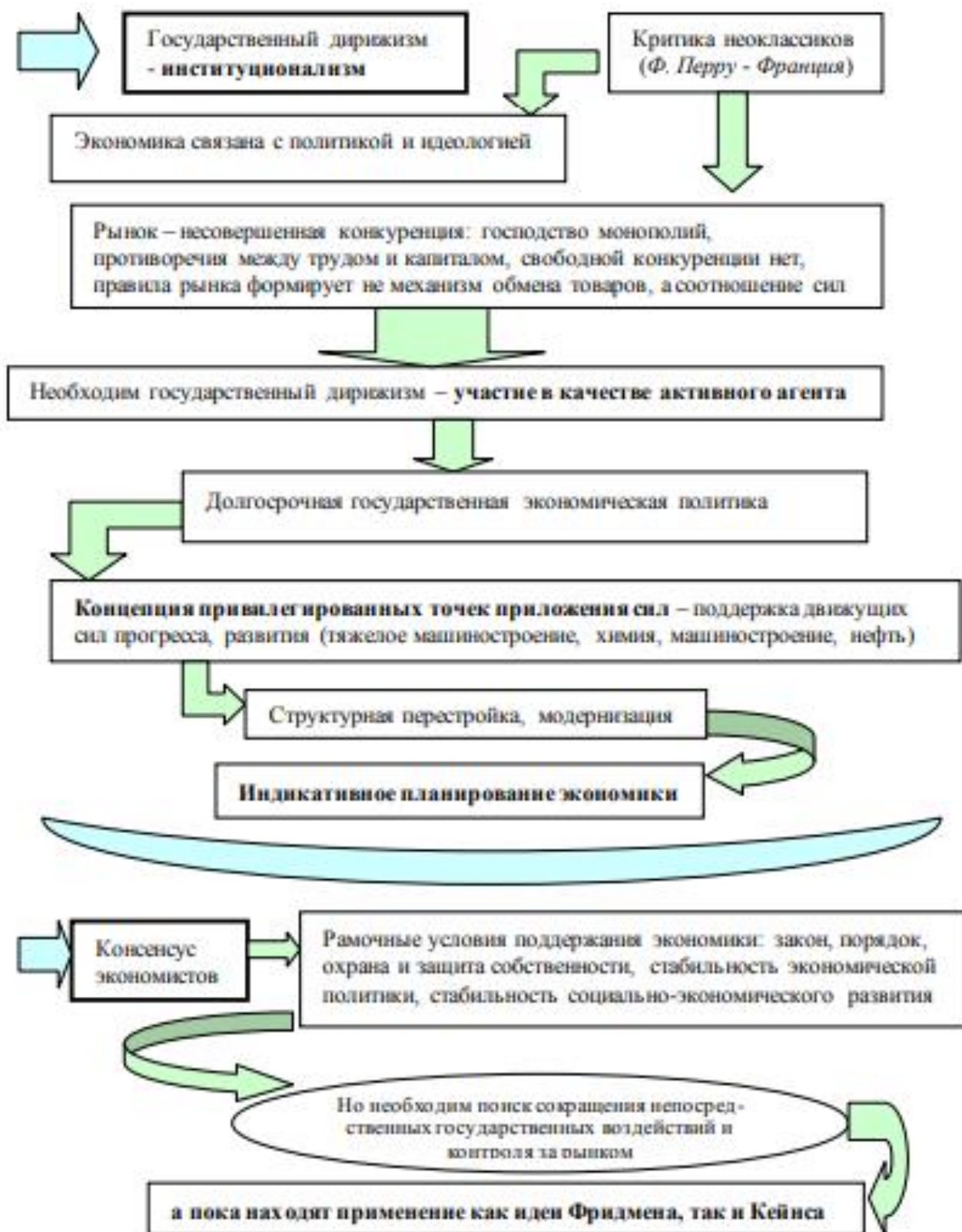
Теории государственного регулирования экономики



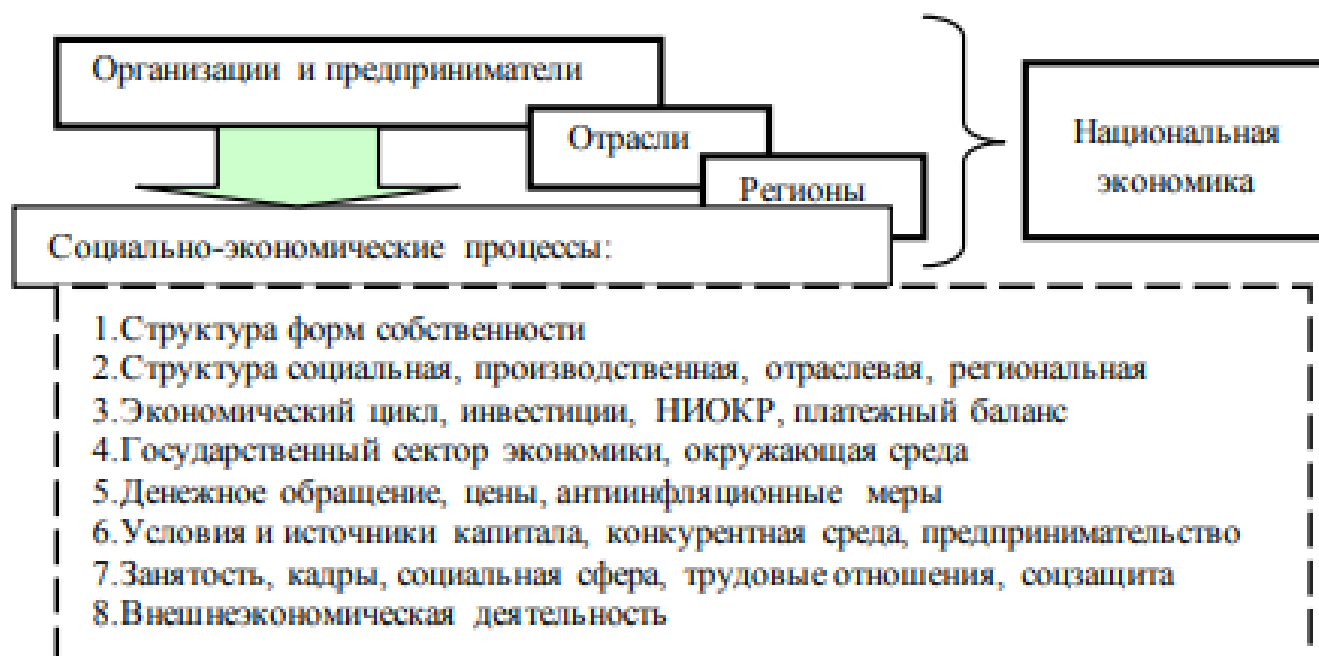
Современные теории государственного регулирования экономик







Объекты государственного регулирования экономики

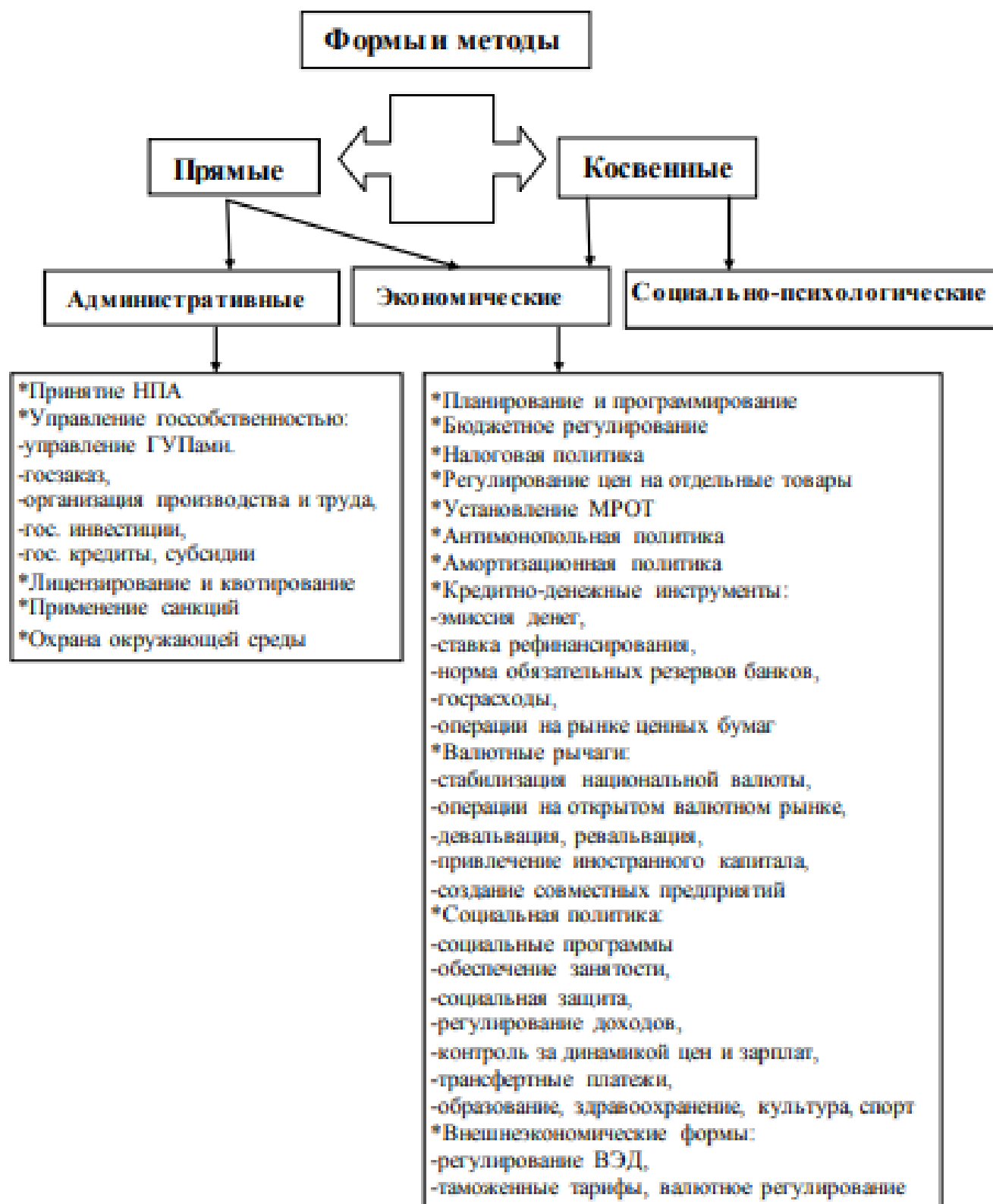




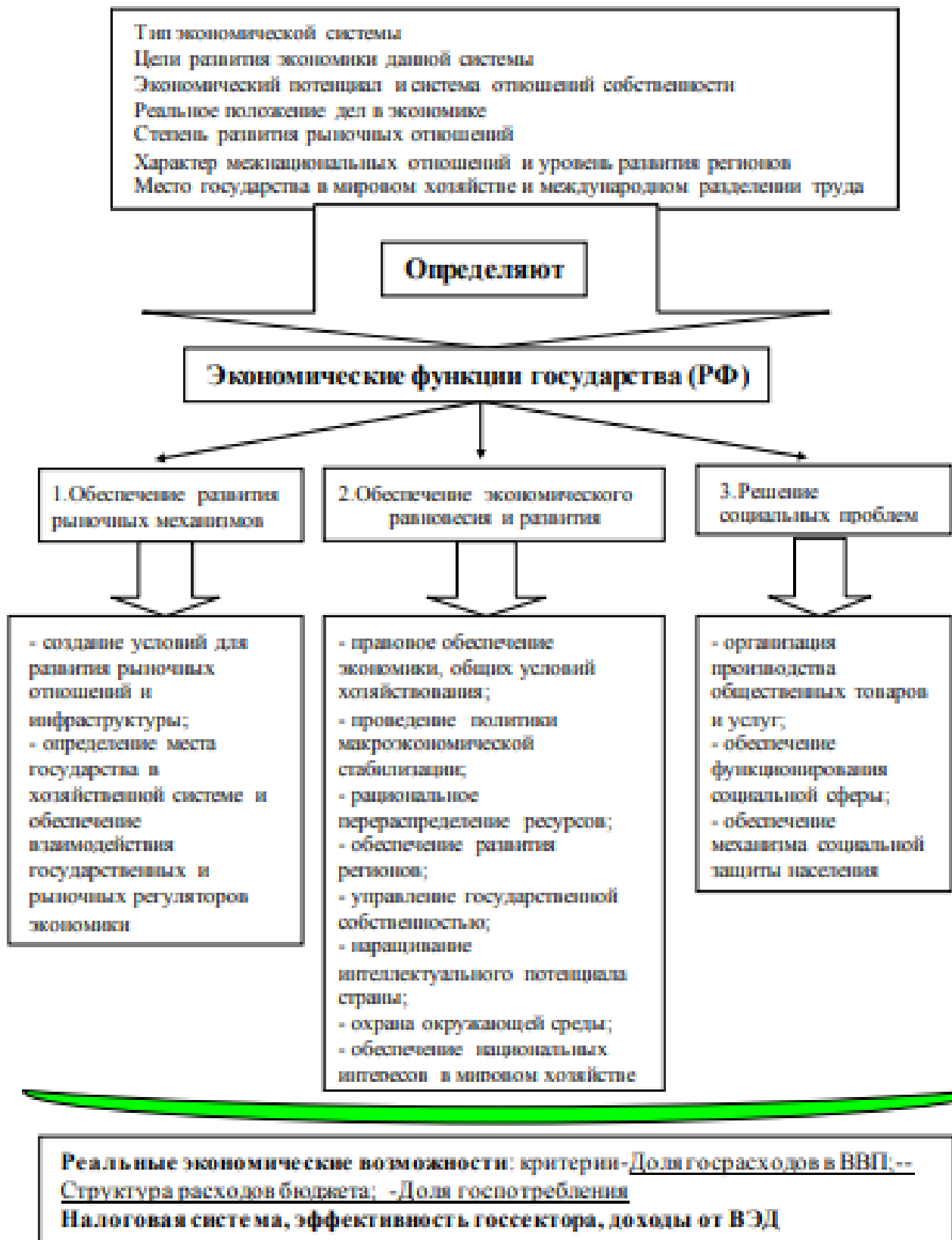
Субъекты государственного регулирования экономики



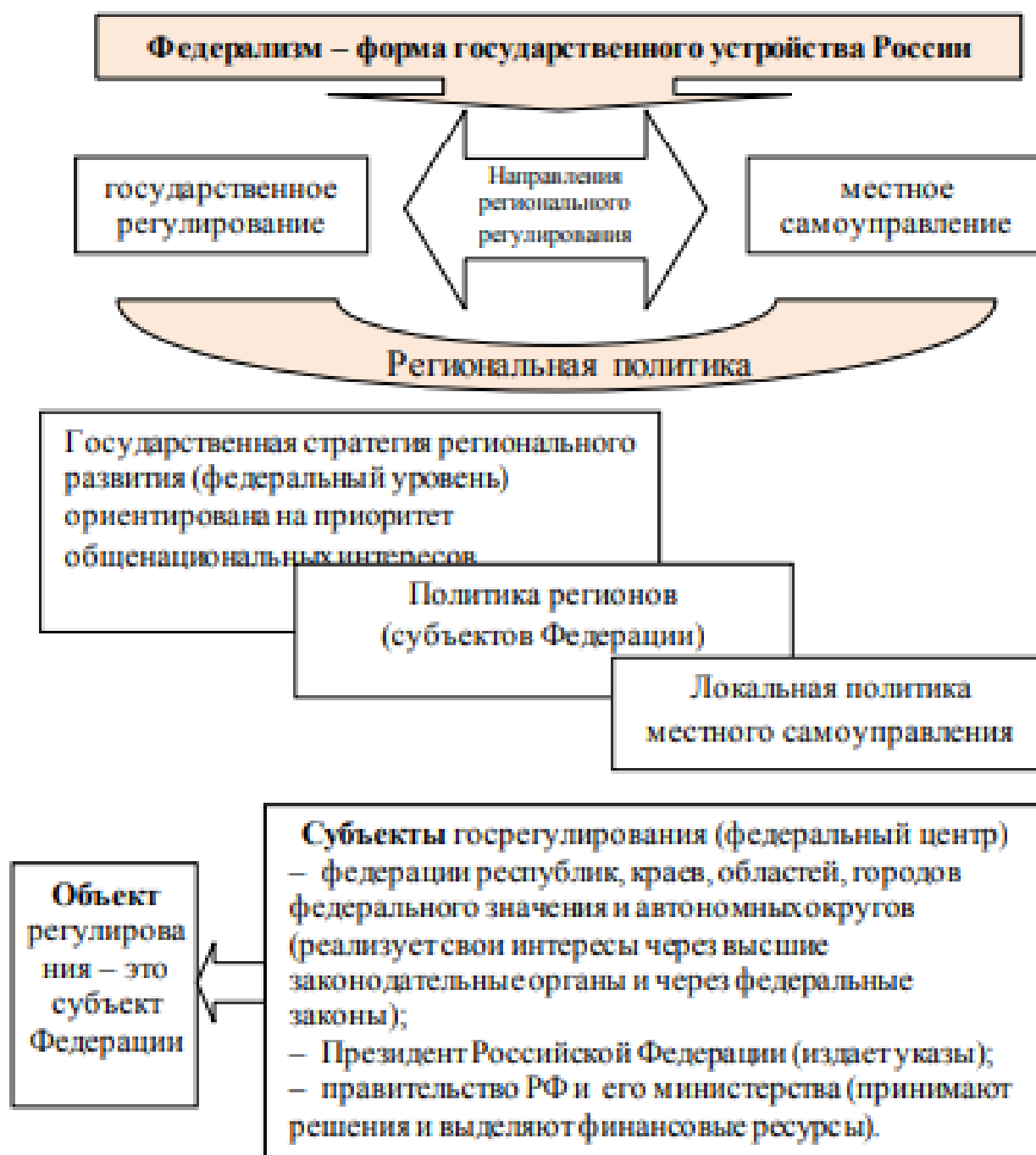
Инструменты государственного регулирования экономики



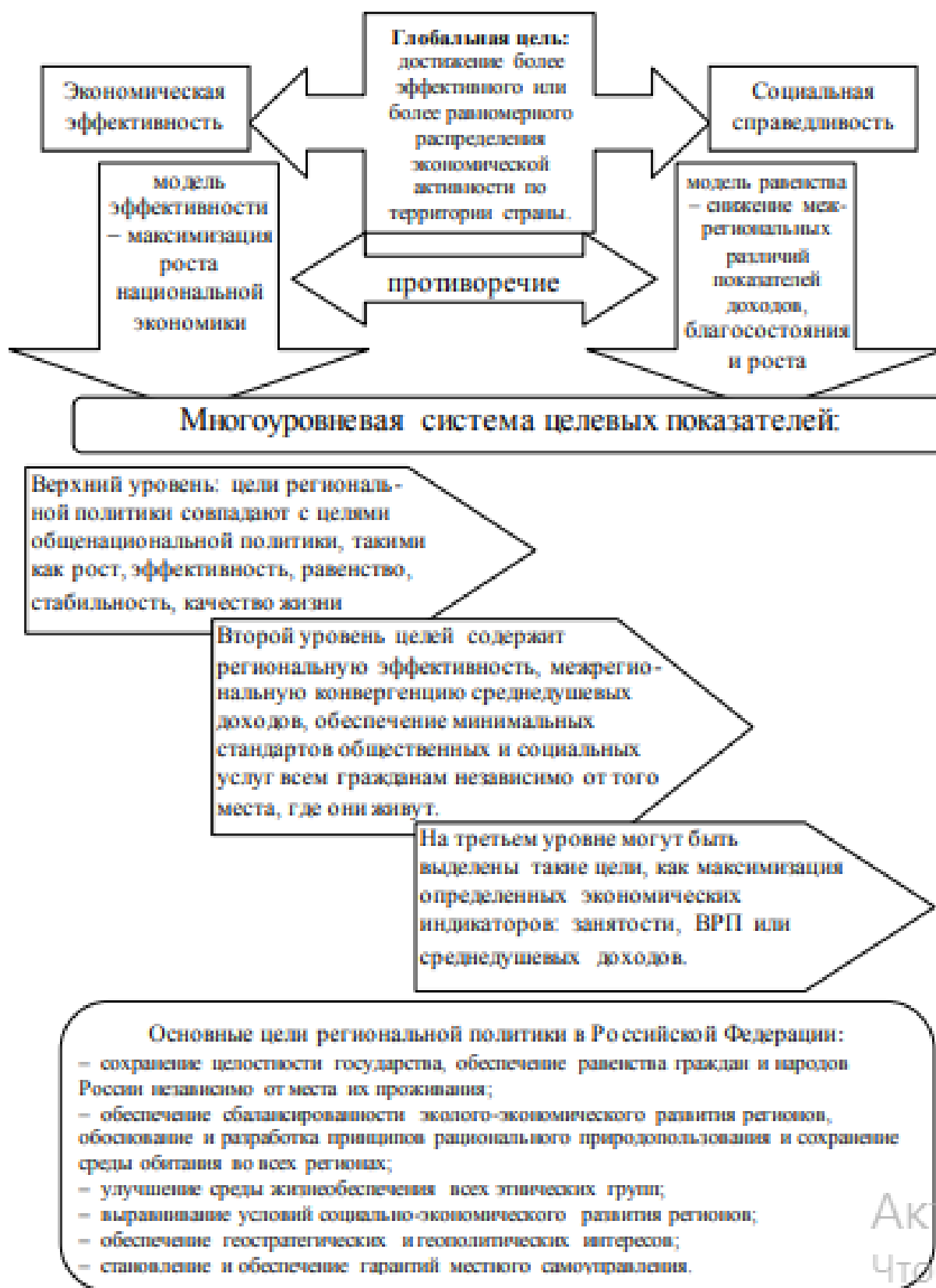
Экономические функции государства



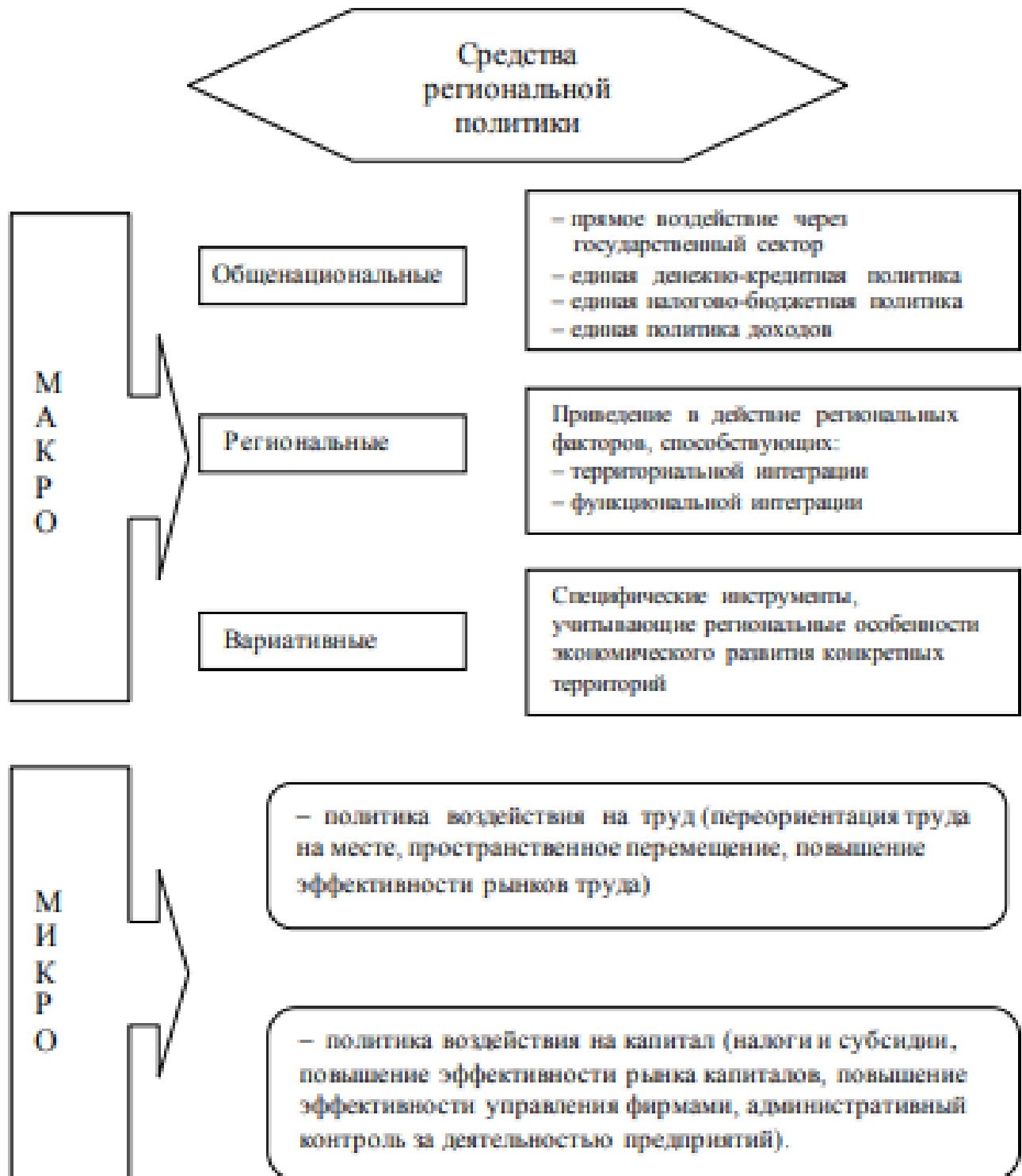
Регулирование территориального развития



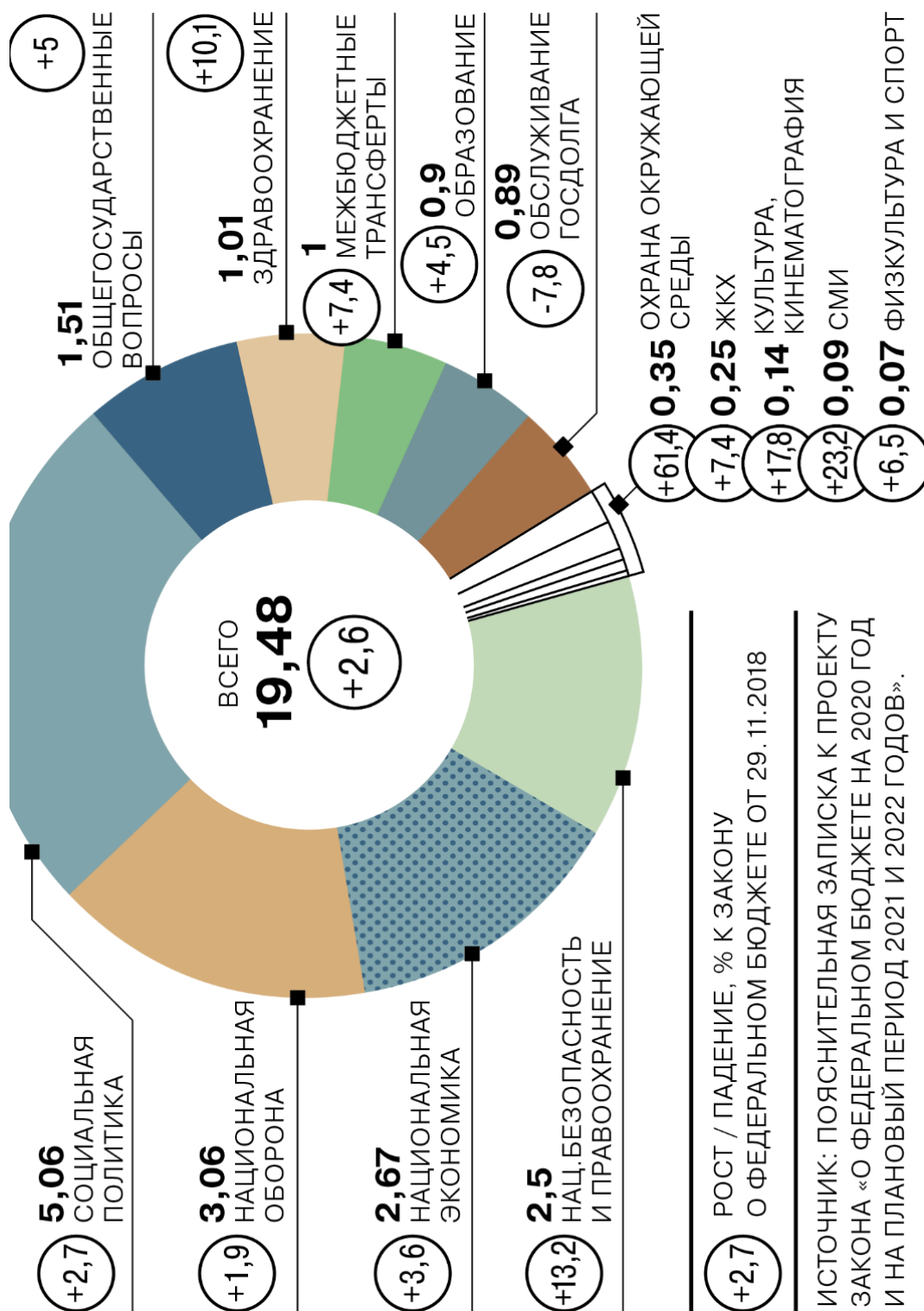
Цели региональной политики



Инструменты регионального развития



Структура бюджета Российской Федерации



РОСТ / ПАДЕНИЕ, % К ЗАКОНУ  
О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ ОТ 29. 11. 2018

ИСТОЧНИК: ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2020 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2021 И 2022 ГОДОВ».

Учебное издание

Трофименкова Елена Викторовна

Чулкова Галина Васильевна

# **ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

Учебное пособие

38.03.01 Экономика

Печатается в авторской редакции

Физ.печ.л. 18,0

ФГБОУ ВО Смоленская ГСХА

214000, Смоленск, ул. Б.Советская, 10/2