

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

**Л. Б. Парфенова**  
**И. Г. Кузьмин**  
**Г. А. Бойко**

# **Экономика государственного и муниципального сектора**

*Учебное пособие*

*Рекомендовано*  
*Научно-методическим советом университета*  
*для студентов, обучающихся по направлению*  
*Государственное и муниципальное управление*

Ярославль  
ЯрГУ  
2012

УДК 338.242.4(075.8)  
ББК У9(2)21я73+Х621.011я73  
П 18

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2012 года*

**Рецензент**

Чиркун С. И., кандидат экономических наук, доцент;  
кафедра бухгалтерского учета,  
экономического анализа и финансов  
Ярославского филиала МЭСИ

**Парфенова, Л. Б. Экономика государственного и муниципального сектора** : учебное пособие / Л. Б. Парфенова, И. Г. Кузьмин, Г. А. Бойко; Ярослав. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль : ЯрГУ, 2012. – 112 с.  
ISBN 978-5-8397-0911-9

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 081100.62 Государственное и муниципальное управление (дисциплина «Экономика государственного и муниципального сектора», цикл БЗ), очной, заочной форм обучения.

ISBN 978-5-8397-0911-9

УДК 338.242.4(075.8)  
ББК У9(2)21я73+Х621.011я73

© ЯрГУ, 2012

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное экономическое образование предполагает в качестве своей логической компоненты изучение роли государства в условиях функционирования смешанной экономики, в которой государство находится в положении партнера и конкурента частных фирм и несет ответственность за поставку специфических материальных благ и услуг.

Поскольку до сих пор основой курса «Экономика общественного сектора» является иностранная литература (Дж. Стиглиц «Экономика общественного сектора», Э. Аткинсон и Дж. Стиглиц «Лекции по экономике общественного сектора», Д. Брюмерхофф «Теория государственных финансов», Р. А. Масгрейв и П. Б. Масгрейв «Государственные финансы: теория и практика»), российское экономическое образование испытывает недостаток отечественных изданий, глубоко анализирующих эти процессы в современной России.

В центре внимания экономики общественного сектора находится государство как один из активных участников экономической жизни, базирующейся на основе рынка. Такая постановка вопроса предполагает, что, с одной стороны, государство не претендует на роль демиурга экономического порядка, а с другой – не ограничивается выполнением функций «ночного сторожа». Соответственно, бюджет и государственная собственность предстают прежде всего в качестве инструментов, призванных обеспечивать удовлетворение потребностей в тех благах, которые недостаточно эффективно производятся в частном секторе.

В данном учебном пособии представлены три своеобразных пласта. В первой части рассматриваются основные положения теории функционирования государственного сектора; во второй части, носящей прикладной характер, речь идет о функционировании таких государственных институтов, как бюджет, доходы и расходы, налоги и налоговое бремя, социальная сфера. Неотъемлемой частью государственной экономики является муниципальная экономика, что обусловлено состоянием смешанной модели экономического развития и ее составляющей – бюджетного федерализма. В последней части данного пособия раскрываются

суть муниципальной собственности, специфика функционирования муниципального сектора.

Авторы выражают надежду, что материал, представленный читателю, будет полезен при формировании экономического и государственного мышления.

# **Часть первая. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**

---

## *Глава 1*

### **Общественный сектор экономики и общественные блага**

#### ***Общественный сектор как объект изучения***

Общественный сектор представляет собой совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства

Эти ресурсы представляют собой совокупность государственных предприятий и организаций, всех видов государственных доходов и расходов. Общественный сектор функционирует в формах налогообложения и программ общественных расходов.

Наиболее значимыми функциями государственного сектора являются:

1. Обеспечение предоставления общественных благ или процесса, при котором совокупные ресурсы разделяются между производством частных и общественных благ и определяется набор предлагаемых общественных благ. Обеспечение общественными благами выражает распределительную (аллокативную) функцию государства.

2. Корректировка существующего распределения доходов и богатства с целью обеспечения соответствия общественным представлениям и «честном» и «справедливом» распределении, то есть перераспределительная функция.

3. Использование государственной политики как средства обеспечения высокой занятости, разумного уровня цен и соответствующего уровня экономического роста с учетом влияния на торговый и платежный балансы, то есть стабилизационная функция.

## *Государство и рынок.*

### *Парето-оптимальное использование ресурсов*

Рассматривая государство в качестве субъекта экономической деятельности, необходимо учитывать его принципиальное отличие от других субъектов смешанной экономики. Государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов. Этим преимуществом в отношении своих партнеров не располагают никакие другие участники рыночного обмена. Их законные права устанавливаются и защищаются государством.

Данная особенность государства предопределяет своеобразие его взаимоотношений с предприятиями, независимыми коммерческими организациями и домохозяйствами. Ресурсы государства, с которыми имеет дело экономика общественного сектора, могут формироваться за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций. В современном обществе это достигается посредством налогообложения.

Экономика общественного сектора с самого начала исходит из того, что всякое принуждение, и в особенности принудительное перераспределение ресурсов, целесообразно ограничивать необходимым минимумом. Вопрос заключается в том, в каких специфических случаях использование элементов принуждения оправдано с точки зрения экономической эффективности и социальной справедливости.

Особое значение в теории общественного сектора имеют рыночные ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов. Напомним, что Парето-улучшением называется такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния (значение функции индивидуальной полезности) хотя бы для одного из их участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других участников. При анализе конкретных ситуаций экономическая наука, в том числе и экономика общественного сектора, как правило, стремится прежде всего выявить пути Парето-оптимизации, то есть достижения всех возможных Парето-улучшений.

Парето-оптимальное состояние наилучшим образом отвечает интересам каждого при условии, что исходное распределение ресурсов (имущества, доходов) между индивидами задано и не подлежит изменению иначе как по взаимному согласию. Что же касается перераспределения, оно предполагает улучшение положения одних индивидов за счет ухудшения положения других, а значит, связано с конфликтами интересов. Осуществляя принудительное перераспределение, государство берет на себя функцию арбитра в такого рода конфликтах и неизбежно солидаризуется с одной частью общества в ущерб другой.

Таким образом, всякое Парето-улучшение желательно, в ходе его достигается повышение эффективности. Перераспределение же осуществляется главным образом исходя из социальных, культурных и этических требований, характер которых меняется с развитием общества и которые играют роль ограничений при принятии эффективных решений.

### ***Изъяны рынка и их характеристика***

Общественный сектор призван функционировать только в зонах изъянов рынка. Характер государственного вмешательства должен в каждом случае точно соответствовать специфике конкретных изъянов рынка, типология которых имеет для экономики общественного сектора принципиальное значение.

Изъяны рынка возникают вследствие ограниченной конкуренции, внешних эффектов и неполноты информации. Эти изъяны рынка подробно изучаются в курсе экономической теории, поэтому даем лишь общее их содержание.

Ограниченная конкуренция. Поскольку монополия ведет к неоптимальному использованию ресурсов, государственное вмешательство может способствовать существенным улучшениям. Во многих случаях это достигается с использованием одних лишь мер правового регулирования. Они способствуют свободному доступу конкурентов на рынок или даже предусматривают разделение фирм-монополистов. В подобных случаях роль обще-

ственного сектора сводится к деятельности законодательных и правоприменительных органов.

Наиболее сложным представляется взаимодействие государства и естественной монополии, существование которой обусловлено положительным эффектом масштаба.

Не имея возможности преодолеть естественную монополию без потери эффективности, государству приходится выбирать один из двух основных подходов: использовать меры регулирования не для устранения монополии, а для прямого воздействия на отдельные аспекты деятельности монополиста, либо заполнять зоны естественной монополии предприятиями общественного сектора. Регулирование может выражаться, в частности, в установлении предельных уровней цен или возложении на поставщиков разного рода дополнительных обязательств.

Внешние эффекты. В условиях эффективно функционирующего рынка производитель не может использовать ресурсы, не неся издержек в размере их альтернативной стоимости, а потребитель вынужден полностью оплачивать альтернативную стоимость каждого товара. Только в этом случае обеспечивается оптимальная аллокация ресурсов, цены соответствуют предельным полезностям, а доход адекватно выражает вклад производителя в развитие экономики. Напомним, что альтернативная стоимость – это потенциальная отдача от лучшего из всех вариантов использования данного ресурса (блага), которые были принципиально возможны, но не реализованы.

Если кто-то эксплуатирует ограниченные ресурсы, не возмещая их полной стоимости, издержки ложатся на остальных участников хозяйственной деятельности. В этом случае имеет место отрицательный внешний эффект. Проблемы, связанные с внешними эффектами, могут решаться на основе адекватного установления прав и ответственности участников экономической деятельности. На практике это достигается применением административных и экономических методов регулирования.

Неполнота информации. Рынки некоторых товаров и особенно услуг характеризуются существенной информационной асимметрией, то есть неравномерным распределением информа-



ции, необходимой для принятия решений о покупках и продажах. В условиях информационной асимметрии информация, существенная для заключения сделки, находится в преимущественном распоряжении одного из участников (классический пример – сфера здравоохранения).

Там, где информационная асимметрия грозит диктатом производителя, поставку услуг часто берет на себя общественный сектор, поскольку он подвержен внерыночному контролю со стороны заинтересованных граждан.

### ***Некоммерческие организации и государство***

Общественный сектор функционирует, опираясь на автономные звенья хозяйства, одним из которых являются некоммерческие организации. Фиксированный профиль (миссия) и запрет на распределение прибыли – отличительные черты некоммерческих организаций.

Некоммерческими организациями чаще всего бывают учебные заведения, больницы, научно-исследовательские центры, симфонические оркестры, музеи, театры, религиозные организации, благотворительные фонды и др. Все они, будучи субъектами рыночной экономики, заботятся о собственных доходах, но их экономические интересы подчинены стремлению как можно полнее реализовать свои конкретные миссии. Чтобы добиться этого, экономические интересы некоммерческих организаций сознательно ставятся в сравнительно узкие рамки, а формирование стратегии их деятельности и общий контроль за ее осуществлением возлагаются на тех, кто не может получить персональную выгоду от максимизации прибыли, зато заинтересован в престиже организации и успешном выполнении ею своей миссии.

Некоммерческие организации не всегда непосредственно принадлежат к общественному сектору (находятся в государственной собственности). Но для них в целом свойственны более тесные взаимоотношения с ним, чем для прибыльных предприятий. В конечном счете это обусловлено тем, что и обществен-

ный сектор, и некоммерческие организации служат инструментами преодоления изъянов рынка. Общественный сектор функционирует преимущественно при посредстве некоммерческих организаций. Многие из них являются государственными учреждениями, для некоторых других государство или его органы выступают в роли соучредителей, для третьих – выполнение госзаказов служит основным источником доходов, четвертые – получают государственные субсидии.

Кроме того, для некоммерческих организаций, выполняющих социально значимые миссии, характерно пользование налоговыми льготами. Такие льготы представляют собой с точки зрения бюджета недополученные средства, а значит, в определенном смысле эквивалентны общественным расходам. Поэтому даже те негосударственные некоммерческие организации, которые на первый взгляд не связаны с общественным сектором и не испытывают его прямого воздействия, нередко бывают в существенной степени интегрированы в него по линии налоговых льгот.

### ***Свойства общественных благ***

Результаты функционирования общественного сектора воплощаются главным образом в общественных благах. Доходы и расходы государства должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в конкретных общественных благах и целенаправленно использоваться для удовлетворения этих потребностей. Понимание особенностей общественных благ, умение их распознавать, находить оптимальные варианты обеспечения ими потребителей и анализировать возможности замещения общественных благ частными, а также адекватное сопоставление бюджетов всех уровней с реальным спросом и фактическим предложением общественных благ принципиально важны для обоснования социально-экономической политики.

Напомним, что для общественных благ характерны два свойства:

- увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них (несоперничество в потреблении);

- ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно (неисключаемость в потреблении).

Несоперничество означает, что предельные издержки предоставления общественного блага индивидуальному потребителю равны нулю, а появление дополнительного потребителя представляет собой Парето-улучшение.

Неисключаемость означает, что поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои взаимоотношения с каждым потребителем в отдельности.

Разным общественным благам в неодинаковой мере присущи свойства несоперничества в потреблении и неисключаемости. Те, которые в высокой степени обладают обоими свойствами, называются чистыми общественными благами (национальная оборона). Те, у которых хотя бы одно из свойств выражено в умеренной степени, называются смешанными общественными благами.

### ***Предоставление общественных благ***

Неконкурентная природа потребления общественных благ имеет важное значение 1) для того, что определяет эффективное распределение ресурсов, то есть распределение ресурсов для производства с минимальными издержками того, в чем наиболее нуждаются потребители; 2) для процедуры, посредством которой достигается обеспечение этими благами.

Общественные блага не становятся объектами обычных рыночных сделок, соответственно, предпочтения не проявляются в привычных формах спроса. Спрос на общественные блага может, однако, существовать латентно, как восприятие потребителем полезности каждого из них в сопоставлении с другими благами, иными словами, как оценка того количества иных благ или денежных сумм, от которых потребитель согласился бы отказаться ради получения дополнительной единицы данного блага. Спрос

на общественное благо, как и на частное, подразумевает цену, которую индивид потенциально был бы готов за него уплатить при том или ином объеме потребления. На рис. 1 и 2 представлены спрос на частное и общественное благо.

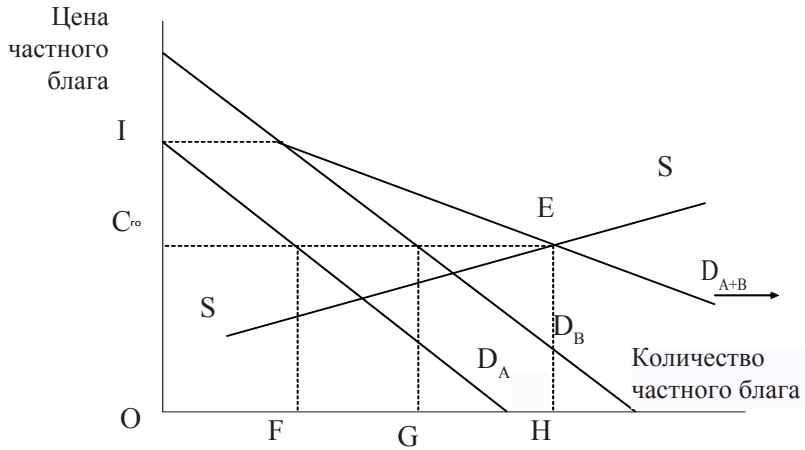


Рис. 1. Спрос на частные блага

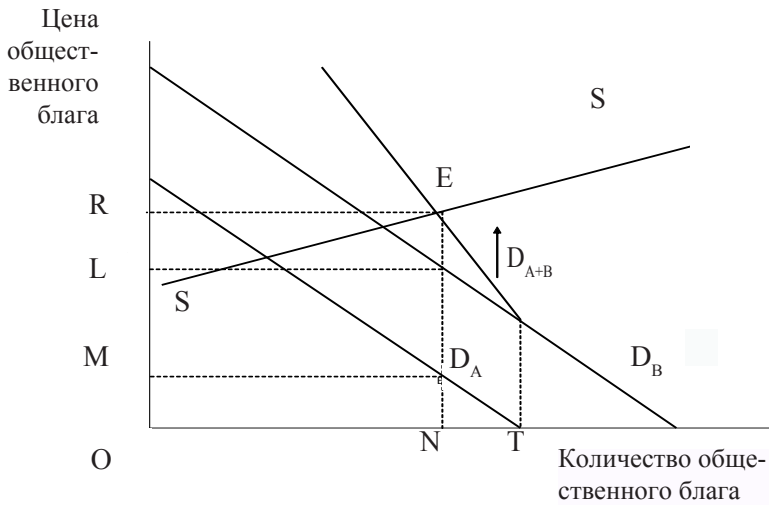


Рис. 2. Спрос на общественные блага

$D_A$  и  $D_B$  являются кривыми спроса потребителей А и В, основанными на имеющихся распределении дохода и заданных ценах на другие товары. Совокупный рыночный спрос, кривая  $D_{A+B}$ , получается *горизонтальным* суммированием  $D_A$  и  $D_B$ , суммированием количества товара, которые А и В покупают по данной цене. SS есть кривая предложения, а равновесие достигается в точке Е, являющейся пересечением рыночного спроса и предложения. Цена равна ОС, а производство – ОН, причем OF покупается А, а OG – В, где OF+OG=ОН.

В правой части рис. 2 представлена соответствующая ситуация для общественных благ. Предполагаем, что потребители желают проявить свои предельные оценки общественных благ, скажем метеопрогнозов, причем понятно, что эти ежедневные прогнозы даются бесплатно. Точно так же как и раньше,  $D_A$  и  $D_B$  являются кривыми спроса А и В, при тех же условиях фиксированного распределения доходов и цен на другие товары. Так как нереально предполагать, что потребители добровольно выразят свои предпочтения, подобные кривые рассматриваются как «кривые псевдоспроса». Но предположим, что предпочтения потребителей выявлены. Основное отличие от случая частных благ состоит в том, что кривая рыночного спроса  $D_{A+B}$  в этом случае является результатом *вертикального* суммирования  $D_A$  и  $D_B$ , причем  $D_{A+B}$  представляет собой сумму цен, которые А и В желают заплатить за данное количество товара. Так происходит, поскольку оба потребляют одинаковое количество товара и каждый должен предложить цену, равную ему или истинной оценке предельной единицы блага. Цена, покрывающая стоимость услуг, равна сумме цен, уплачиваемых каждым потребителем. SS вновь представляет собой кривую предложения, показывающую предельные издержки (относимые на А и В вместе) для различных уровней выпуска общественного блага. Уровень выпуска, соответствующий равновесному выпуску ОН в случае частных благ, сейчас равен ON, представляющему собой количество, потребляемое А и В вместе взятыми. Комбинированная цена равна ОК, однако цена, уплачиваемая А, равна OM, в то время как В платит OL, где OM+OL=OK.

Возвращаясь к случаю частных благ, видим, что вертикаль под кривыми спроса потребителя отражает предельную полезность, которая извлекается из потребления. В точке равновесия  $E$  как предельная полезность, извлекаемая  $A$  при потреблении  $OF$ , так и предельная полезность, извлекаемая  $B$  при потреблении  $OG$ , равна предельным издержкам  $HE$ . Это эффективное решение, поскольку для каждого потребителя предельная выгода равна предельным издержкам. Чистый выигрыш достигается расширением выпуска до тех пор, пока предельная выгода не превысит предельные издержки, поэтому чистые выигрыши максимизируются посредством производства  $ON$  единиц и в этой точке предельная выгода равна предельным издержкам. Потери начинаются, когда выпуск расширяется за пределы  $ON$ , поскольку предельные издержки начинают превышать предельную выгоду.

Сравним теперь эту картину со случаем общественных благ. Вертикаль под каждой кривой спроса по-прежнему отражает предельные выгоды, извлекаемые из потребления. Поскольку оба пользуются в потреблении одним и тем же предложением, предельная выгода, порожаемая данным уровнем предложения, получается вертикальным суммированием. Таким образом, точка равновесия  $E$  теперь отражает равенство между *суммой* предельных выгод и предельными издержками предоставления общественных благ. Если выпуск не достигает  $ON$ , выгодно его расширять, поскольку сумма предельных выгод превосходит издержки, в то время как превышение выпуска над  $ON$  ведет к потерям, поскольку предельные издержки перевешивают суммарные предельные выигрыши.

Таким образом, оба случая аналогичны, но с одним важным различием: в случае частных благ эффективность требует равенства предельной выгоды, получаемой *каждым* потребителем, предельным издержкам, в то время как в случае общественных благ предельные выгоды, получаемые двумя потребителями, различны, и равной предельным издержкам должна быть именно сумма предельных выгод. Это правило было установлено П. Самуэльсоном в конце 1950-х гг.

## Проблема «безбилетника»

Бремя затрат на получение общественного блага может распределяться между членами потребляющего его сообщества не только в форме денежных выплат. *Во-первых*, налагаемые на индивидов обязанности способны принимать формы натуральных повинностей. Это, например, безвозмездная передача части урожая или другой произведенной продукции (так, десятина когда-то играла роль оплаты общественных благ, поставляемых церковью), либо непосредственный трудовой вклад (так, обязательства гражданина по участию в защите государства могут включать не только уплату соответствующих налогов, но и прохождение срочной службы; история знает примеры, когда освобождение от последней предполагало дополнительные выплаты). *Во-вторых*, индивид способен вносить вклад в производство или приобретение общественного блага, не только выполняя обязанности, возложенные на него сообществом, но и добровольно, по своей личной инициативе (пожертвования в церкви и безвозмездная воинская служба (в ополчении), различные благотворительные формы и пожертвования на науку, культуру, здравоохранение).

Для получения общественного блага требуются *коллективные действия*, которые складываются из действий индивидов, будь то вложения труда, его продуктов или денежных сумм. Наличие у потенциального пользователя потребности в результатах таких действий не гарантирует его участия в них. Ведь ожидаемый эффект формируется на основе коллективного действия в целом и может быть достигнут при разных вариантах распределения затрат. Максимизируя собственную функцию полезности, каждый индивид стремится свести свою долю затрат к минимуму.

Следовательно, *заинтересованность в общественных благах совместима с уклонением от участия в коллективных действиях, необходимых для получения этих благ* (проблема «безбилетника»).

В этом случае нельзя игнорировать возможности и границы осуществления коллективных действий без непосредственного принуждения. Так, в обществе, где большинство граждан привыкли быть относительно добросовестными налогоплательщиками, затраты на содержание налоговой инспекции могут быть

несколько ниже, чем в том, для которого характерно массовое уклонение от налогов. Оставляя в стороне культурные различия и собственно этические аспекты проблемы, экономическая теория определяет, при каких условиях рациональное поведение индивидов, преследующих собственные интересы, включает в себя добровольное участие в создании общественных благ.

## Глава 2

### **Дальнейший анализ общественных благ и проблема общественного выбора**

#### ***Распределение, перераспределение и издержки перераспределения***

Требования граждан по отношению к государству обычно предполагают, что его полномочия должны использоваться не только для организации коллективных действий по созданию общественных благ. От государства ожидают также *справедливого распределения* доходов, а иногда имущества.

В рыночной экономике распределение дохода обуславливается продажей факторов производства. Таким образом, оно зависит от начального распределения факторов производства. Что касается трудового дохода, то это распределение включает в себя распределение способностей, позволяющих заработать такой доход, а также желание работать. Связующим звеном между наделенностью трудом и капиталом являются инвестиции в образование, влияющие на ставку заработной платы, которой может распоряжаться человек.

Распределение дохода, определяемое рыночными силами, демонстрирует значительную степень неравенства. Согласно оценкам, на верхнюю квинтиль домохозяйств приходится до 80% всех благ, имеющих рыночную стоимость. В этой связи возникает особое представление о действиях государства по изменению данной ситуации. До сих пор общество не имеет единой точки зрения на то, как ее изменить с учетом необходимой справедливости, очевидно,



что проблемы распределения были, есть и будут жизненно важными факторами в политической сфере и в определении политики.

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

Это происходит прежде всего в тех случаях, когда законы и политические решения предусматривают осуществление трансфертных платежей. *Трансферный платеж представляет собой безвозмездную передачу части дохода или имущества индивида, или организации в распоряжение других лиц.* Существуют добровольные трансферты, однако на практике преобладающая их часть связана с деятельностью государства, они имеют не только денежную форму (бесплатные услуги, продовольственные талоны и др.).

*Когда одни и те же действия государства приводят к повышению благосостояния одного индивида и снижению благосостояния другого, есть основание говорить о перераспределении, хотя при этом не всегда происходит принудительная передача каких-либо материальных объектов или денежных сумм.* Действия государства с некоторой долей условности можно разделить на два самостоятельных компонента: изменения, отвечающие общим интересам, и перераспределение, понимаемое прежде всего как явное перераспределение доходов. При этом, разумеется, существен и третий компонент, а именно затраты на проведение акции.

Именно с таких позиций граждане склонны на деле определять свое отношение к начинаниям государства. Например, когда речь идет о строительстве аэропорта, они с полным основанием разграничивают три вопроса: нужен ли он городу в целом, каких суммарных издержек потребует строительство и что принесет данному конкретному лицу появление аэропорта в данном конкретном пригороде при данной конкретной схеме возмещения затрат. Возникает проблема интересов, необходим компромисс, который достигается на основе компенсаций.

Рассматривая процессы распределения и перераспределения ресурсов, в качестве обязательного компонента встает проблема *справедливого распределения или проблема соотношения экономической и социальной справедливости.*

Приведем четыре разных взгляда на справедливость в порядке уменьшения равенства:

1. Эгалитаристский – все члены общества получают равные права.

2. Роулсианский – максимизируется полезность наименее обеспеченного лица.

3. Утилитаристский – максимизируется суммарная полезность всех членов общества.

4. Рыночный – справедливость устанавливается рынком.

*Эгалитаристский* взгляд непосредственно требует равного распределения благ между участниками (марксизм). Роулс считал, что равномерное распределение благ может лишить стимулов наиболее продуктивных членов общества, потому что то, что они зарабатывают, будет изъято налогами. С этой точки зрения неравенство допустимо, если оно улучшает положение наименее обеспеченных членов общества. Согласно Роулсу, *наиболее справедливое распределение максимизирует полезность наименее обеспеченных членов общества*. *Утилитаристский* взгляд обычно приводит к некоторым различиям между наиболее и наименее обеспеченными членами общества, товары и услуги надо распределять, максимизируя общую полезность всех членов общества. Тем самым с утилитарной точки зрения желательно дать больше благ тем, кто сумеет больше ими насладиться. *Рыночно-ориентированный* взгляд заключается в том, что результаты конкурентных рыночных процессов справедливы, поскольку они награждают тех, кто способней и трудолюбивей. Рыночно-ориентированный взгляд может привести к существенному неравенству в распределении товаров и услуг.

Как показывает практика современного мира, основной моделью понимания социальной справедливости выступает рыночно-ориентированный взгляд. Решая проблему обеспечения общественных благ и повышения благосостояния всего общества, современные государства активно используют механизм перераспределения, основанный на трансфертах. Однако следует помнить, что в ходе перераспределения часть ресурсов и эконо-

мических возможностей утрачивается в ходе перераспределения. Дело в том, что *перераспределительные акции, во-первых, требуют затрат на свое осуществление и, во-вторых, оказывают долговременное воздействие на эффективность производства.* Например, часть собранной суммы налогов непременно поглощают административные издержки. Перераспределение влияет, кроме того, на аллокацию ресурсов и мотивы экономической деятельности. Анализируя это влияние, экономисты обычно *предполагают в качестве исходного состояние конкурентного равновесия, при котором доходы определяются предельной производительностью соответствующих факторов.* В такой ситуации перераспределение является нежелательным с позиций экономической результативности, хотя может, разумеется, быть оправданным с точки зрения этических требований.

Несоответствие конечных доходов предельной производительности факторов не позволяет добиться максимально возможного роста производства. Так, изъятие значительной части доходов с капитала уменьшает как потенциал, так и стимулы инвестиционной активности. Перераспределение части доходов от высокопроизводительного труда в пользу тех, кто трудится с низкой производительностью, оказывает дестимулирующее воздействие на работников. Причем это касается не только тех, за счет кого осуществляется трансферт, но и получателей выплат. Первые недостаточно заинтересованы в повышении заработка, поскольку часть его подлежит изъятию, вторые – поскольку заработок фактически не является для них единственным источником дохода, причем с ростом заработка они рискуют лишиться дополнительных выплат (пример – продразверстка).

Чрезмерная интенсивность перераспределительных процессов способна в конечном итоге подрывать их собственную основу. В то же время нельзя утверждать, что перераспределительные процессы при всех обстоятельствах негативно сказываются на перспективах роста производства. Существенные перераспределительные эффекты могут вызывать приватизация, антимонопольная политика, кейнсианская политика стимулирования эффективного спроса и т. д.

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

### ***Принцип компенсации***

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

По критерию Парето можно сравнивать эффективность лишь таких мероприятий, которые инварианты с точки зрения распределения и различаются лишь в отношении аллокации ресурсов. Критерий Калдора–Хикса позволяет ранжировать по степени экономической эффективности и те мероприятия, которые приводят одновременно и к реаллокации, и к перераспределению.

Вернемся к рассмотренному выше примеру со строительством аэропорта. Согласно первому критерию, оно эффективно, если всем, чье положение в результате строительства ухудшается, *фактически* возмещается весь понесенный ущерб. Если же этого не происходит, любой вариант строительства должен быть признан неприемлемым, и нет смысла сравнивать разные варианты между собой. С позиций второго критерия можно и нужно, оставив временно в стороне проблему распределения, ранжировать разнообразные варианты, выясняя, какие *совокупные* результаты дает каждый из них. При этом совокупные результаты оцениваются с позиций *потенциальной* способности обеспечить компенсацию. Вариант А признается более эффективным, чем вариант В, если совокупные результаты, соответствующие А, достаточны, чтобы при некотором способе распределения добиться Парето-улучшения, по сравнению с В.

Таким образом, *принцип компенсации позволяет разграничить проблематику экономической эффективности и распределения*. Нарращивание экономического потенциала всего общества признается имеющим самостоятельную ценность, поскольку оно в принципе *расширяет перспективы потенциальных Парето-улучшений*.

### ***Нерыночное согласование предпочтений***

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

Задача заключается прежде всего в том, чтобы дать сопоставимую картину рыночной и нерыночной аллокации и перераспределения ресурсов и создать основу для выбора разумных подходов в тех случаях, когда значение имеют достоинства и недостатки как рынка, так и государства. Общую основу для анализа составляет представление о том, что *любые экономически значимые решения в конечном счете принимаются людьми, максимизирующими значения своих функций полезности*.

Этот тезис не исключает ни разнообразия функций индивидуальной полезности, ни соблюдения моральных норм, ни альтруистского поведения. Для некоторых индивидов выполнение общественного долга либо власть и престиж вполне способны служить более весомыми аргументами функции полезности, чем материальные блага. Одни и те же люди и организации способны по-разному вести себя в зависимости от конкретных институцио-

нальных условий общественного выбора. Здесь уместна аналогия с тем, как по-разному действует фирма в условиях конкуренции и монополии. Различие, очевидно, нельзя свести к чертам характера или моральным качествам отдельных лиц, оказавшихся в положении монополистов. Суть дела в типичных *рациональных реакциях* на объективно складывающиеся ограничения и стимулы.

Прослеживая зависимости между условиями общественного выбора и его исходами, можно, с одной стороны, полнее объяснять и точнее прогнозировать ситуацию в общественном секторе, а с другой – находить пути улучшения его институционального устройства.

### ***Общественный сектор: потребители и поставщики***

Аллокация и перераспределение ресурсов общественного сектора происходит главным образом не на рынке, а в сфере государственной власти. Поэтому различия ролей и соответствующих интересов здесь связано в первую очередь с положением индивидов в системе политических институтов, которое определяет способы и степень влияния на позицию государственных органов.

Рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве *избирателя*. В демократическом государстве позиция избирателей является решающей, подобно тому, как рыночная система, в принципе, обеспечивает приоритет запросам потребителей. Если политическая демократия отсутствует, общественный сектор оказывается вне сферы непосредственного воздействия большинства потребителей его услуг.

Избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью *механизма голосования*. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы – это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. Эти возможности, в свою очередь, обусловлены распределением доходов, свободного времени и других ресурсов, а их использование – степенью заинтересованности индивида в принятии того или иного решения. *Для общественного выбора*

*характерны способность и стремление одних потребителей существенно влиять на решения других.*

Поскольку поставка общественных благ финансируется совместно, каждый потребитель заинтересован, чтобы его предпочтения в максимальной степени разделялись другими и, используя политические институты, может добиваться широкой поддержки своей позиции.

Покупатель частного блага стремится получить наиболее полную информацию о его потребительских свойствах и альтернативных возможностях его приобретения. Но тот же индивид, действуя в качестве избирателя, редко затрачивает усилия, чтобы детально оценить, какие именно общественные блага, в каком количестве и при каких издержках он получит, проголосовав за того или иного кандидата. В обоих случаях потребитель поступает рационально. В самом деле, он в состоянии эффективно использовать любую дополнительную информацию, касающуюся частных благ, но, когда речь идет об общественном благе, более точный выбор отдельного индивида не гарантирует соответствующий исход общественного выбора. Более того, даже если кто-то владеет соответствующей информацией, ему пришлось бы затратить довольно значительные усилия, чтобы сделать ее общим достоянием и разъяснить большинству избирателей, какое голосование в наибольшей степени отвечало бы их общим интересам.

Итак, довольно часто возникают ситуации, когда с точки зрения индивидуальных интересов не представляется рациональным предпринимать существенные усилия для получения информации, которая, возможно, способствовала бы более обоснованному общественному выбору. В этом состоит феномен *рационального неведения* избирателей. При прочих равных условиях, оно проявляется тем сильнее, чем больше число участников выбора.

Редко доверяя другим лицам приобретать для него обычные товары и услуги, индивид в то же время предпочитает уполномочивать парламентариев, членов муниципалитетов и т. п. принимать решения, касающиеся общественных благ и общественного сектора. Дело отнюдь не в том, что такие решения не столь значимы: в общественном секторе расходуется, как правило, не менее трети всех средств обще-

ства. Причина в том, что природа общественного выбора ограничивает способность отдельного лица влиять на его исход.

Обычно потребители общественных благ, действуя в роли избирателей, непосредственно определяют не конкретные размеры налогов, особенности оборонных и образовательных программ и т. п., а лишь состав органов власти. Поэтому в результатах выбора как бы растворяются не только предпочтения конкретного индивида, но и позиции большинства, касающиеся отдельных вопросов развития общественного сектора. Голосуя на выборах, избиратели приобретают общественные блага «в едином пакете». Формировать такие «пакеты», предлагать их избирателям в форме предвыборных программ, а затем принимать детальные решения, в частности утверждая бюджет, и контролировать их исполнение – функция профессиональных политиков. Они выступают посредниками между избирателями и общественным сектором. Даже самый добросовестный политик не может ограничиться сбором пожеланий избирателей, касающихся общественных благ; он должен интерпретировать эти пожелания и, более того, взять на себя ответственность, с одной стороны, за их конкретизацию, а с другой – за определение некоторой общей линии. Ведь предпочтения потребителей общественных благ не только не совпадают друг с другом, но и несут на себе отпечаток рационального неведения и редко отличаются четкостью.

Политиков, предлагающих «пакеты» решений, относящихся к общественным благам, принято уподоблять предпринимателям, поставляющим потребителям частные блага. Чтобы преуспеть в своих сферах, и те и другие вынуждены ориентироваться на конъюнктуру. Рациональное поведение предпринимателя предполагает максимизацию прибыли, *рациональное поведение политика – стремление получить как можно больше голосов избирателей*. Борьба за голоса избирателей – это общая тенденция политической жизни в демократическом государстве.

Реализация политических решений и фактическая поставка общественных благ потребителям зависят от работы государственного аппарата. Его служащие являются работниками общественного сектора.



## ***Механизм голосования***

Голосование – достаточно универсальная модель *коллективного принятия решений*. Весомость каждого голоса, порядок их подачи и способ подведения итогов могут влиять на исход голосования не меньше, чем разброс мнений среди его участников.

Смысл процедуры состоит в том, чтобы, с одной стороны, адекватно *выявить* имеющиеся предпочтения, а с другой – по мере возможности их *согласовать*. Применительно к частным благам аналогичные задачи решаются с помощью механизма спроса-предложения. Механизм голосования – это, помимо прочего, применяемый на практике инструмент определения совокупного спроса на общественные блага.

Решения, как правило, принимаются большинством голосов (относительное, абсолютное, квалифицированное большинство).

*Чем большая доля голосов необходима для принятия решения, тем, при прочих равных условиях, менее вероятны частые и глубокие изменения в общественном секторе.* Так, если для введения либо отмены налога требуются две трети голосов, налоговая система обнаруживает большую стабильность, чем если процедура допускает принятие решений простым большинством.

Признание позиции большинства точкой зрения всего общества в целом соответствует утилитаристской установке и готовности к умеренным изменениям.

Принцип «один человек – один голос» несет на себе отпечаток эгалитаризма. Право всех граждан, включая освобожденных от налогов, на равных участвовать в принятии решений, касающихся общественного сектора, воспринимается ныне как естественное. Итак, на общественный выбор влияет не только распределение предпочтений между голосующими, но и процедура принятия решений, причем она не является этически нейтральной. Одна и та же процедура и принимаемые на ее основе решения могут оцениваться одними людьми как справедливые, а другими – как несправедливые. Нельзя однозначно определить, кто в подобном

случае прав, но можно и нужно улавливать связь между особенностями процедуры и тем, какие аллокационные и перераспределительные решения она делает наиболее вероятными.

Способность механизма, с помощью которого принимаются коллективные решения, обеспечивать результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений относится, очевидно, к числу его важнейших свойств. Это свойство называется *универсальностью*.

### ***Изъяны государства***

*Изъян государства – это его неспособность обеспечить аллокационную эффективность и соответствие политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости.*

Концепция изъянов государства менее развита, чем теория изъянов рынка. Однако выделяют четыре группы факторов, негативно сказывающихся на выработке и реализации решений, основанных на общественном выборе.

К первой относится *ограниченность доступной информации*. Здесь имеется прямая аналогия с информационными проблемами, возникающими в условиях рынка. Само по себе участие государства далеко не всегда позволяет решить эти проблемы. В ряде случаев общественный сектор лучше справляется с перераспределением информации, чем с увеличением ее объема.

Между тем каждое конкретное решение, прежде чем быть принятым, нуждается в анализе с точки зрения возможных потерь. Там, где не хватает объективных данных, позволяющих с достаточной достоверностью прогнозировать результаты, следует, как правило, воздерживаться от чрезмерного расширения зоны ответственности государства и экспансии общественного сектора.

Вторая группа факторов – это *неспособность государства полностью контролировать реакцию контрагентов на его действия*. Общественный сектор лишь одна из составных частей рыночного хозяйства. Действия государства, в том числе связанные с принуждением, вплетаются в сложную структуру взаи-

модействий между другими субъектами экономики. Государство не может и не стремится нейтрализовать их активность, оно лишь в некоторой мере ее модифицирует. Но, следовательно, конечные результаты начинаний, которые предпринимает государство, зависят не только от него самого.

Помня, что государство в рыночной экономике заведомо не является всемогущим, удастся избежать иллюзии, будто для любого изъяна рынка существует такая форма государственного вмешательства, которая позволяет его полностью преодолеть, не вызвав побочных негативных последствий.

Третья группа связана с *несовершенствами политического процесса*. Под воздействием обстоятельств, в частности рационального неведения избирателей, принятия произвольных и манипулируемых решений, влияния групп специальных интересов и т. п., политика государства отнюдь не всегда обеспечивает даже ту меру эффективности и справедливости, которая в принципе достижима на основе доступной информации и фактического влияния на рыночные процессы.

Четвертая группа факторов касается *ограниченности контроля над государственным аппаратом*. Особенности положения и поведения бюрократии способны усиливать неэффективность функционирования общественного сектора, в частности вести к его чрезмерному разрастанию и неоправданному увеличению затрат.

Для реальной экономики характерны ситуации, когда одновременно дают о себе знать и изъяны рынка, и изъяны государства, причем ослабить влияние одних зачастую удастся, лишь усиливая влияние других. Принимая политическое решение, следует сопоставить экономические последствия тех и других, чтобы определить оптимальную форму и меру вмешательства.

## Глава 3

# Общественные расходы. Социальная помощь и общественное страхование

### *Направления общественных расходов*

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

Целенаправленность и целесообразность расходов достигается в рамках программного подхода к их формированию и осуществлению. В этой связи мы будем предполагать, что общественные расходы структурированы в разрезе программ и в отношении каждой единицы ассигнований определены конкретные задачи, решению которых эти ассигнования предназначены служить.

Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно разделить на три группы. Во-первых, это оказание социальной помощи тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Во-вторых, это обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы и т. п. Для этой категории расходов, в отличие от предыдущей, суть процесса сводится не к перераспределению, а к своеобразному предварительному аккумуляро-

ванию средств, в том числе и личных, застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая. Ближайшим субститутотом социальной помощи выступает частная благотворительность, а ближайшим субститутотом общественно-го страхования является страхование частное и добровольное. В-третьих, это производство и приобретение материальных благ и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (так, винтовочный патрон не является общественным благом, но создание запаса патронов представляет собой один из компонентов обороны и требует общественных расходов).

### **Формы общественных расходов**

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

В некоторых случаях выплатам денежных сумм соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предложение товаров и услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств и их подразделений. Предпочтительность тех или иных форм расходов

для исполни-теля может не совпадать с их предпочтительностью, с точки зре-ния потребителей. *Исполнитель, наделяемый правом расходования общественных средств, должен быть поставлен в рамки программы, в которой желательно как можно яснее определить ожидаемые результаты и критерии, по которым надлежит принимать решения.*

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

Пусть речь идет, например, о программе льготных займов на получение платного высшего образования. Такая программа могла бы быть введена с целью облегчить доступ к образованию в первую очередь для наименее обеспеченных слоев населения. Однако выгоды от такой программы достаются тем молодым людям, родители которых принадлежат к средним слоям.

### ***Общественное страхование***

Масштабы и характер социальной помощи определяются укоренившимися в обществе представлениями о справедливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках *перераспределительных* программ. Между программами социальной помощи и общественного страхования нет непроходимой грани. Однако принципиально важна разница между ситуацией, когда нуждающийся получает помощь за счет других лиц, и той, когда человек, столкнувшись с определенными трудностями, пользуется выплатами из общественного фонда, накопленного при непосредственном его участии.

Для страхового дела характерна значительная *экономия на масштабе*. Увеличение числа застрахованных – не только ключевое условие объединения рисков, но и важнейший фактор относительного снижения административных издержек. С этой

точки зрения всеобщее обязательное страхование, которое способно обеспечить только государство, имеет преимущество перед частным.

Альтернативами общественному страхованию выступают непосредственное индивидуальное накопление резервных средств, частное страхование и социальная помощь. *При отсутствии обязательного общественного страхования значительно возросла бы потребность в перераспределении в форме социальной помощи.* Перераспределение органически связано с природой социальных гарантий, которые общество предоставляет своим членам исходя из требований справедливости. Схематично говоря, рациональная стратегия в этой сфере заключается в следующем:

- те, кто не способны вносить вклад в формирование страховых фондов, должны получать социальную помощь в пределах установленных гарантий;

- остальные члены общества должны быть охвачены обязательным страхованием также в пределах четко установленных гарантий, не превышающих уровень, диктуемый требованиями справедливости и эффективности;

- государство призвано проводить политику, благоприятствующую добровольной реализации запросов, касающихся объединения рисков; тем самым оно способствует дополнению обязательного общественного страхования добровольным частным, в том числе в сферах, на которые общественное страхование вообще не распространяется.

## Глава 4

### **Финансирование и производство товаров и услуг в общественном секторе**

#### ***Общественные расходы и государственные организации***

Общественные расходы направляются не только на финансирование программ социальной помощи и общественного страхования, но и на обеспечение производства чистых и смешанных общественных благ, а в отдельных случаях и частных благ, потребление которых связано со значительными позитивными экстерналиями. В качестве примеров можно привести бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, народное образование, здравоохранение, культуру. Общественный сектор берет на себя как финансирование, так и непосредственную организацию процессов производства отдельных товаров и широкого круга услуг.

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

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

В качестве представителя потребителей государство способно действовать либо как покупатель-монопсонист, либо как инстанция, детально регулирующая и контролирующая условия производства и продажи, либо как непосредственный производи-



тель. Ни один из этих способов не способен создать ситуацию, сопоставимую с совершенной конкуренцией. Выбор между способами – вопрос практической целесообразности, причем критерием является, как правило, минимизация издержек, которые несут как потребители, так и общественный сектор.

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

Наряду с информационной асимметрией и естественной монополией, *аргументами в пользу организации производства в общественном секторе могут служить критическая степень зависимости всей экономики от некоторых ее подразделений, находящихся в зонах изъянов рынка, а также недостаточная развитость рынка капитала.*

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

Что касается эффективности функционирования рынка капитала, то при недостаточном ее уровне ряд перспективных про-

ектов и производств не способен привлечь внимание со стороны частных инвесторов. Потенциальная отдача, особенно в долгосрочном периоде, может не находить адекватного отражения в курсах ценных бумаг, что не позволяет мобилизовать средства, необходимые для инвестиций. Это особенно характерно для экономики, находящейся в процессе перехода к рынку. Однако даже в сформировавшейся рыночной экономике отдельные эффективные сверхдолгосрочные проекты удавалось осуществлять лишь по инициативе государства и под его управлением.

*Если изъяны рынка побуждают государство выступать в роли организатора производства, но продукция не обладает не-посредственно свойствами общественного блага, то ее имеет смысл реализовывать потребителям за плату.*

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

Попытаемся более конкретно определить, на какой основе следует делать выбор между вариантами, предусматривающими, с одной стороны, не только общественное финансирование, но и организацию производства в общественном секторе, а с другой – использование общественных расходов для финансирования контрактов с независимыми производителями товаров и услуг, в которых нуждается общественный сектор.

### ***Контрактация и квази-рынки***

В настоящее время все большее распространение в странах с рыночной экономикой получают *контракты с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетво-*

*рение потребностей в которых несет общественный сектор.* Например, во многих городах упраздняются муниципальные службы уборки мусора, а на высвобождающиеся деньги нанимаются частные фирмы, которые обязуются убирать мусор, соблюдая конкретные требования, оговоренные в контракте, и получая обусловленную им плату. Городские власти стремятся заключить контракт с фирмой, предлагающей наиболее выгодные для города условия.

Жилищное строительство, осуществляемое на общественные деньги, чаще всего обходится дешевле, если власти заключают контракты с независимыми строительными фирмами, а не берут на себя непосредственное управление строительным процессом. Находящиеся в государственной и муниципальной собственности больницы во многих странах заключают договора с частными поставщиками на стирку белья, обеспечение пациентов питанием и т. п. Имеется немало примеров контрактного обеспечения городов пожарной охраной со стороны частных фирм. Есть даже примеры частных тюрем, функционирующих на основе контрактов с государством, которое определяет условия содержания и охраны заключенных.

Наем государственными органами частных фирм для *оказания населению услуг*, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, – явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось обеспечение общественного сектора условиями его собственного функционирования (обмундирование для армии (пример с формой В. Юдашкина)), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе обслуживания конечных потребителей. В связи с этим внутри самого общественного сектора все чаще формируются *квази-рынки на основе разделения покупателя и поставщика*.

Например, местный орган здравоохранения перестает непосредственно руководить работой больниц, а выступает вместо этого в роли заказчика и покупателя их услуг. При этом больницы не переходят в частную собственность, но обретают административную самостоятельность. Если в условиях адми-

нистративной подчиненности больниц орган здравоохранения воздействовал на них главным образом с помощью директив, то в условиях квази-рынка решающее значение приобретает заключение контракта, в котором должны быть оговорены обязательства каждой из сторон. Эти обязательства могут предусматривать, что больница обеспечивает лечение пациентов в соответствии с утвержденными стандартами, а орган здравоохранения оплачивает ее услуги, исходя, например, из числа койко-дней либо численности пациентов с учетом тяжести заболевания. Хотя и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) в подобных случаях принадлежат к общественному сектору, их интересы достаточно четко разделены, и квази-рынок позволяет выявить эти интересы и их реализовать.

При отсутствии контрактации либо квази-рынка правительственные структуры вынуждены постоянно совмещать роли представителей потребителей (населения) и производителей (организаций общественного сектора). Между тем эти роли во многом противоречат друг другу. Потребители заинтересованы получить от производителей как можно больше высококачественных услуг по минимальной цене. Непосредственный экономический интерес производителя противоположен: он состоит в том, чтобы, затратив поменьше ресурсов, получить максимальную плату. Агентству, представляющему и те и другие интересы одновременно, приходится фактически выступать в роли арбитра.

*Идея контрактации и квази-рынков состоит в том, чтобы, освободив правительственные агентства от представительства интересов производителей, побудить их сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам.*

Контрактация и квази-рынки способны приносить значительный эффект, как правило если существует реальная конкуренция между потенциальными поставщиками. Конкурентная ситуация имеет место, например, когда налицо несколько частных фирм, способных взять на себя уборку мусора в городе, или каждая из нескольких становящихся независимыми больниц стремится получить как можно большую долю общего числа пациентов.

Существенной для принятия решений, касающихся контрактации и формирования квази-рынков, является *способность государственного органа, выступающего в роли заказчика, четко зафиксировать в контракте требования, относящиеся не только к объему работ и услуг, но и к качеству предполагаемых результатов, а также к правам конечных потребителей*. Если можно формально выполнить контракт, игнорируя качественную сторону обслуживания, качество практически наверняка будет ухудшаться, по сравнению с ситуацией, когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства. А независимый поставщик обязан, вообще говоря, выполнять лишь те требования, которые ясно сформулированы в заключенном контракте.

Когда речь идет, например, об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству удастся сформулировать с довольно высокой определенностью, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где налицо оперативно выражаемые требования к качеству, наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квази-рынков. Однако, например, в сфере учебной и лечебно-профилактической работы формально, четко и всесторонне описать требования к качеству, как правило, не представляется возможным.

Это не означает, что перспективы для контрактации и квази-рынков здесь отсутствуют. Даже если качественные требования к конечным результатам деятельности не поддаются однозначно формализованному описанию, существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

**Во-первых**, на контрактной либо квази-рыночной основе часто целесообразно создавать *отдельные факторы и условия достижения конечных результатов*. Такой путь традиционен. Так, нелегко сформулировать однозначно качественные требования к обороне страны, но требования к конкретным единицам вооружений (танки, самолеты, ракеты и т. д.) специфицируются вполне определенно, именно на этой основе заключаются контракты

на производство военной техники с самыми разнообразными поставщиками, конкурирующими между собой.

**Во-вторых**, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), *поддержание должного качественного уровня нередко может обеспечиваться на основе вовлечения самих конечных потребителей в рыночные или квази-рыночные отношения.* Для этого надо, чтобы не только правительственные агентства, но и сами потребители имели *свободу выбора услуг и их поставщиков, конкурирующих между собой.* Данная идея лежит в основе *ваучерных систем.* Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, то есть финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена конкретной школе, если она будет выбрана родителями для своего ребенка (часть материнского капитала на оплату обучения в вузе).

### ***Виды контрактов и типы организаций***

Контракты обычно заключаются на длительный срок. При этом и заказчики, и поставщики сталкиваются с неопределенностью. Не всегда удается точно прогнозировать предстоящий в будущем объем работы и величину затрат. Если конкуренция между потенциальными поставщиками слаба, велика вероятность, что заказчику будет навязан контракт, расточительный с точки зрения использования общественных средств. Если же конкуренция интенсивна, не исключено, что наиболее привлекательные для заказчика условия будут предложены поставщиком, склонным занижать истинные размеры предстоящих расходов.

Практически в условиях неопределенности в оговариваемые контрактами расценки приходится закладывать нечто вроде страховки поставщика на случай непредвиденного увеличения расходов. В зависимости от вида контракта риск дополнительных

затрат может в большей или меньшей степени возлагаться на государство, выступающее в роли заказчика.

В силу отмеченных причин, наряду с контрактами с *фиксированной ценой*, в соответствии с которыми первоначально согласованная плата не подлежит пересмотру, применяются и другие виды контрактов. Контракты типа *«издержки плюс прибыль»* и контракты с *разделением затрат*. Контракт «издержки плюс прибыль» предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним некоторую величину прибыли. Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

Контракты с разделением затрат предполагают другую схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта. Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов делится между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя добиваться экономии, тогда как контракты типа «издержки плюс прибыль» создают заинтересованность скорее в увеличении затрат, чем в их сокращении (особенно если прибыль определяется в процентах к издержкам). Поэтому контракты с разделением затрат часто называют *стимулирующими контрактами*.

При производстве услуг также есть несколько вариантов контрактов. Можно заключить контракт типа *«издержки в расчете на услугу»*, который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что, подобно контрактам «издержки плюс прибыль», они могут вести к чрезмерному росту затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы. В усло-

виях информационной асимметрии такая опасность вполне реальна. Поэтому контракты типа «издержки в расчете на услугу» предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является *блочный контракт*. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а поликлиника – ассигнования, зависящие от числа жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от бремени неопределенности, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если неопределенность объективно довольно велика, возникает уже известная проблема «страховки поставщика».

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

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей изъяснов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают



довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

### **Список рекомендованной литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2008.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2008.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2008.
4. Аткинсон, Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора: учебник / Э. Б. Аткинсон, Дж. Э. Стиглиц. – М.: Аспект Пресс, 1995.
5. Брюммерхофф, Д. Теория государственных финансов / Д. Брюммерхофф. – Владикавказ: Пресс, 2001.
6. Масгрэйв, Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрэйв, П. Б. Масгрейв. – М.: Бизнес Атлас, 2009.
7. Стиглиц, Дж. Э. Экономика государственного сектора / Дж. Э. Стиглиц. – М.: ИНФРА-М, 1997.
8. Якобсон, Л. И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: учебник / Л. И. Якобсон. – М.: НАУКА, 1995.
9. Якобсон, Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и практика / Л. И. Якобсон. – М., 2000.

## **Часть вторая. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**

---

### *Глава 5*

#### **Управление отраслями социальной сферы**

Одним из ключевых направлений государственного регулирования экономики является социальная сфера и ее развитие. Состояние данной сферы во многом определяет процессы воспроизводства трудовых ресурсов, их количество и качество, уровень научно-технического развития производительных сил, культурную и духовную жизнь общества. Базовые составляющие социальной сферы: здравоохранение, образование, культура, системы социального обеспечения и социальной защиты населения, жилищно-коммунальное хозяйство.

Существующие теоретические модели социальной политики отличаются по степени вмешательства государства в социальную сферу жизни общества и социальную защищенность граждан, по уровню обеспеченности свободы социального выбора у различных слоев населения, влиянию социальных процессов на экономическую жизнь страны. Среди них в порядке снижения степени государственного вмешательства можно выделить следующие: патерналистскую социалистическую; шведскую; «государства благосостояния»; социально ориентированной экономики и рыночную социальную.

В последние 10–15 лет в стране, несмотря на продекларированное строительство социально ориентированной экономики, практически формируется монетаристская модель. Во многом это вызвано неэффективностью функционирования национальной хозяйственной системы, низкой бюджетной обеспеченностью населения. Тем не менее государство на разных уровнях предпринимает меры по стабилизации и улучшению положения социальной сферы. При этом все большее число вопросов в области социальной политики передается с федерального уровня на ре-

гиональный и местный. Хотя развитие бюджетно-финансовой системы имеет обратную тенденцию – к централизации.

На протяжении всей жизни человек имеет экономические отношения с общественным сектором государства, где производится основной объем социальных услуг. Каждый гражданин нуждается в социальной поддержке государства, особенно в начале и конце жизни. Преимущественно именно в детстве и юности, а также в старости он получает от общественного сектора максимальное количество благ такого рода. Компенсация социальных благ осуществляется в основном в срединном отрезке жизни посредством взимания налогов и социальных взносов. Это вполне разумно, так как в этот период человек имеет наивысшую способность к труду.

В нормально функционирующей социальной сфере страны должно соблюдаться частное долгосрочное и общее краткосрочное социальные равновесия. Частное долгосрочное социальное равновесие определяет баланс между полученными общественными благами и уплаченными налогами, взносами в течение жизни одним человеком.

Общее краткосрочное социальное равновесие характеризует баланс между полученными общественными благами и уплаченными налогами, взносами в течение одного года всеми гражданами страны. Эти модели социального равновесия носят упрощенный характер, так как в них не выделены накопительные и страховые составляющие. Но в целом они отражают экономическую основу функционирования общественного сектора страны как производителя основного объема социальных благ для общества. На современном этапе общественного развития именно человек и его научно-образовательный потенциал становятся решающим фактором социального и экономического прогресса.

Критерием разделения стран на группы с различным уровнем человеческого развития служит индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Понятия «человеческое развитие» и ИРЧП как метод его измерения были введены ООН в 1990 г. в Докладе о развитии человека.

Качество жизни как обобщающая социально-экономическая категория включает не только уровень потребления материальных благ и услуг, но и уровень удовлетворения духовных по-

требностей, здоровье, продолжительность жизни, условия окружающей среды, морально-психологический климат, душевный комфорт. Оценка качества жизни с использованием индекса развития человеческого потенциала строится на минимальном наборе базовых показателей, каждый из которых количественно представляет одно из основных направлений человеческого развития: долголетие, образованность и собственно уровень жизни.

К странам с высоким уровнем человеческого развития относятся те, в которых ИРЧП более 0,8; со средним – от 0,5 до 0,8; с низким – менее 0,5.

В отчете ООН за 2005 г. Россия занимает 62-е место (ИРЧП составляет 0,795) из 177. Сейчас она находится на пятой позиции (после Малайзии) в группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. На рейтинг России по ИРЧП повлияло сочетание одного из самых высоких показателей в мире по уровню образования взрослого населения (99,4%) и низкого уровня продолжительности жизни (65,3 лет). Сравнение отдельных компонентов, входящих в состав ИРЧП, дает возможность при прочих равных условиях выявить приоритетность соответствующих направлений в программах социального развития.

Рассмотрим состояние основных параметров, характеризующих качество жизни в России.

Образованность оценивается как способность к получению и накоплению знаний, общению, обмену информацией. Необходимо отметить такую специфику российского экономического пространства, как региональный разброс индекса образования, составляющий 0,994–0,855. Если в районных центрах и мегаполисах 23–25% населения имеют высшее образование, то в поселках городского типа и сельских поселениях – 13–14%.

Отток из науки активных специалистов продолжается, приток молодежи минимален, возрастная структура научных кадров ухудшается: 48% ученых старше 50 лет, средний возраст кандидатов наук составляет 53 года, докторов наук – 61 год.

Интеллектуальные профессии становятся массовыми и теряют присущую им ранее исключительность. Вместе с тем на завершающих этапах обучения необходима более точная адап-

тация системы профессионального образования к актуальным и перспективным потребностям рынка труда, ориентация на конкретные «меню профессиональных карьер».

Долголетие характеризует способность прожить долгую и здоровую жизнь, что составляет естественный жизненный выбор и одну из основных универсальных потребностей человека. Разрыв средней продолжительности жизни в нашей стране и развитых странах мира составляет: с США – 9 лет, Великобританией и Германией – 10, Японией – 13 лет.

В структуре смертности от внешних причин смерти ведущая роль принадлежит самоубийствам – 30%, далее следуют насильственные смерти неустановленного характера (случайного или преднамеренного) – 20% и случайные отравления алкоголем – 14%. По оценкам, психические расстройства к 2020 г. войдут в пятерку лидеров по количеству людских потерь. Серьезную угрозу национальному суверенитету представляет распространение ВИЧ-инфекции. Если не принимать эффективных и дорогостоящих мер по борьбе с ее распространением, то к 2020 г. количество инфицированных достигнет 2,7–5,5 млн человек (2–3,8%).

Как положительное явление следует отметить увеличение рождаемости.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о неудовлетворительной социальной обстановке, о том, что возможности обеспечения безопасности жизни за счет снижения рисков несчастных случаев и насилия в стране неизмеримо ниже, чем в других странах Европы, а также о необходимости активизации деятельности органов исполнительной власти в сфере здравоохранения.

Уровень жизни характеризует доступ к материальным ресурсам, необходимым для достойного существования. Для оценки уровня жизни используется косвенный базовый показатель – валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения. По России этот показатель составляет только 10–20% уровня развитых стран.

Министерство экономического развития и торговли РФ прогнозирует устойчивое увеличение доходов населения, что позволит снизить уровень бедности и обеспечить дальнейшее дина-

мичное наращивание потребительского спроса при тенденции к сближению темпов роста розничной торговли и платных услуг населению. Однако распределение доходов в стране неравномерно, коэффициент Джини (G) составляет 0,37.

Государство на разных уровнях предпринимает меры по стабилизации и улучшению положения социальной сферы. При этом оно вынуждено балансировать между двумя крайностями. С одной стороны, если распределение в обществе полностью обеспечивается рыночным механизмом, то невозможно достичь главного условия развития общества – устойчивости экономической системы, так как ценовой механизм не в состоянии справиться с «фиаско» (провалами) рынка. С другой – если государство полностью берет на себя «содержание» социальной сферы, то может возникнуть проблема социального иждивенчества, что также не обеспечивает эффективность распределения ресурсов.

Однако что является критерием необходимости вмешательства государства? В каких областях социальной сферы и в какой степени необходимо его вмешательство?

Согласно исследованиям Института комплексных социальных исследований РАН, большинство россиян возлагает ответственность на государство во всех сферах, кроме вопросов профессионального роста и различных аспектов прав работников.

Условия функционирования отечественной экономики и российский менталитет имеют особенности. В процессе перехода к рыночной экономике российское общество оставило в СССР многие «плюсы», такие как высокая нравственность, а некоторые «минусы» достались в наследство. К ним можно отнести жизненную позицию, выраженную в том, что государство обязано обеспечить достойный уровень жизни, заработной платы и т. д. Однако этот процесс не всегда отождествляется в сознании людей с результатами труда, вкладом в общественное производство.

Постепенно этот устаревший подход вытесняется, и государственная социальная политика должна поддерживать эти тенденции, обеспечивая формирование жизненной позиции, основанной на ответственности каждого хозяйствующего субъекта за свой выбор.

Поэтому государство должно руководствоваться следующим принципом: поощрять конкурентные отношения там, где это целесообразно, и сохранять государственный контроль там, где это необходимо. Таким образом, перераспределяется материальная ответственность между всеми участниками общественного производства: работодателями, работниками, государством.

В последние годы наметилась тенденция передачи многих функций и социальных обязательств государства с федерального на субфедеральные уровни.

Сложившиеся высокие диспропорции в социально-экономическом развитии регионов (как субъектов Федерации, так и городов) приводят к тому, что субъекты Федерации не могут в полном объеме выполнить социальные обязательства государства, нарушается принцип равной доступности потребления социальных благ и услуг гражданами.

В стране реализуются национальные проекты, направленные на существенное повышение качества жизни граждан. Приоритетными названы: «Здоровье», «Качественное образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие АПК». Даже при условии успешной реализации национальных проектов величина социальных расходов государства достигнет 15,5% ВВП. Это существенно меньше уровня финансирования социальных функций государства не только центральными правительствами развитых стран (21,6%), но и находящихся с нами в одной категории стран с переходной экономикой (18%). На сегодняшний день оценка результатов реализации приоритетных национальных проектов неоднозначна.

Базовыми составляющими социальной сферы являются: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), культура, системы социального обеспечения и социальной защиты населения. Последние полностью нуждаются в государственной поддержке.

Реформирование сферы образования должно учитывать интересы всех экономических агентов. Однако объем и уровень требуемого образования, а значит, и ответственность различны.

В области дошкольного и общего среднего образования ответственность на себя должно брать государство. Каждый граж-

данин имеет конституционное право на минимально гарантированный уровень образования. Если переложить финансовую нагрузку на домохозяйства, то это право может быть нарушено из-за ряда причин: экономических – мобилизация частных средств в систему образования наталкивается на ограничения, обусловленные низкими доходами основной части семей.

Только 25–30% семей потенциально могут принимать участие в финансировании образования своих детей.

За три года реализации приоритетного национального проекта «Образование» на развитие системы начального и среднего профессионального образования было выделено свыше 6,2 млрд рублей.

За этот период получили государственную поддержку и смогли модернизировать свою материальную и учебную базу около 250 учреждений начального и среднего профессионального образования. Сегодня техникумы и колледжи должны сыграть определяющую роль в формировании высокопрофессионального кадрового резерва. От этого прямо зависит подъем российской промышленности и социальной сферы.

В области высшего образования ответственность должна быть распределена между всеми экономическими агентами, так как реализуются интересы как государства, так и работников и работодателей.

Стратегия развития высшей школы с учетом нынешней экономической ситуации – основная проблема российского образования. Несмотря на кризис, все образовательные проекты в России будут продолжены.

В ближайшее время правительство должно выпустить документы, которые облегчат получение льготных образовательных кредитов на образовательную тематику. Проценты по этим кредитам будут минимальные, а возврат возможен после того, как студент закончит высшее учебное заведение и устроится на работу. Подготовлены меры по увеличению бюджетного приема в магистратуру и аспирантуру. Число бюджетных мест в магистратуре может увеличиться до 34 тыс., а в аспирантуре – до 29 тыс.

Кроме того, определены правовые условия формирования федеральных и национальных исследовательских университетов.



Работа в этом направлении была начата в рамках приоритетного национального проекта «Образование», и теперь она продолжится не на экспериментальном уровне, а в повседневном режиме.

В рамках нацпроекта значительные средства получили 57 вузов, которые победили в конкурсе инновационных образовательных программ. Это позволило провести модернизацию и собственно учебного процесса, и технологических возможностей университетов.

Средства предприятий направляются на оплату тех образовательных программ, в которых заинтересованы сами предприятия (в основном короткие программы дополнительного профессионального образования). Эффективный спрос со стороны предприятий на образовательные услуги может возрасти по мере оживления реального сектора экономики.

Доля семей, заинтересованных в инвестировании в образование, растет по мере завершения их детьми общего образования и достигает пика к 10–11-му классам средней школы. Средства, направляемые семьями в образование, составляют от 1,1 до 1,5% ВВП.

С учетом введения стимулирующих механизмов бюджетного финансирования, налоговых льгот на частные инвестиции в образование (в частности, уменьшение налогооблагаемой базы с учетом затрат на образование) и темпов роста доходов ожидается значительное (в 2–3 раза) увеличение средств семей, затрачиваемых на образование. В области послевузовского образования основное бремя финансовой нагрузки ложится на государство, поскольку научный потенциал страны хотя еще и высок, но он сокращается. Необходим приток активных специалистов в фундаментальную науку. Государство должно создать экономические условия, при которых талантливые молодые люди смогут идти в науку, развивая ее. Участие бизнеса в основном заключается в финансировании научных исследований и разработок, имеющих практическую значимость. Развитие фундаментальной науки – задача государства.

При этом намечена передача сети дошкольных и общеобразовательных учреждений, а также большей части учреждений начального и среднего профессионального образования в

собственность субъектов Федерации. На федеральном уровне останутся главным образом подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием, переподготовка и повышение квалификации кадров. Расходы на образование должны составлять от 5 до 7% ВВП.

В сфере здравоохранения государство должно брать на себя большую часть ответственности, так как эта область социальной сферы специфична с точки зрения мотивации принятия экономическими агентами решений и их последствий.

Легкомысленное отношение к своему здоровью является нормой в нашем обществе. Поэтому человек, как правило, решается на платные медицинские услуги только в крайних случаях, не говоря ни о каких профилактических осмотрах. Такое поведение соответствует человеческой натуре и характеру в системе экономической мотивации на данном этапе развития страны. Поэтому государство, поощряя рыночные отношения, должно активно вмешиваться и контролировать развитие сферы здравоохранения, взять на себя ответственность за следующие мероприятия:

- проведение минимально необходимых профилактических (текущих) осмотров и оказание медицинских услуг. При реализации этой установки возможно частичное перераспределение ответственности на бизнес (привлечение с помощью различных методов и инструментов), так как результатом явится не только повышение числа отработанных человекодней и средней продолжительности жизни, но и экономия частных компаний на оплате больничных листов, формирование позитивного отношения к компании;

- обеспечение доступности минимально гарантированного объема медицинских услуг и лекарственных средств всем гражданам, поддержка социально незащищенных слоев населения, граждан с доходами ниже прожиточного минимума. В стране реализуется «Программа государственных гарантий» оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Бюджетные средства должны распределяться между территориями страны и внутри регионов в зависимости от показателей потребности в медицинской помощи для реализации

программы государственных гарантий, а не в зависимости от ресурсных показателей сети медицинских организаций;

- проведение дорогостоящих обследований и операций, так как в связи с низким уровнем жизни большинство россиян не могут себе позволить пользоваться услугами высококвалифицированных медицинских работников и дорогими лекарственными средствами. Финансовые нормативы, используемые для расчетов стоимости программы государственных гарантий, не учитывают расходов, необходимых для осуществления намеченной реструктуризации здравоохранения, занижают затраты, необходимые на медикаменты, а также фиксируют существующий относительно низкий уровень заработной платы медицинских работников. Кроме того, стоимость программы государственных гарантий рассчитывалась на основе плановых объемов медицинской помощи, исходя из предпосылки, что оплачиваться будут именно объемы помощи, а не содержание медицинских организаций. На практике же бюджетные средства расходуются преимущественно на содержание медицинских организаций. Расходы на здравоохранение должны составлять от 5% ВВП (минимально допустимый уровень, рекомендуемый Всемирной организацией здравоохранения) до 10% (уровень наиболее благополучных стран).

В сфере ЖКХ взаимодействие экономических агентов должно строиться на основе рыночных отношений. Эта отрасль социальной сферы полностью вписывается в рынок. В настоящее время растет доля населения в оплате стоимости жилищно-коммунальных услуг. С целью эффективного распределения ресурсов государству необходимо содействовать созданию рыночных механизмов и инфраструктуры рынка жилья, обеспечивающих доступность жилья и жилищных услуг гражданам в соответствии с возможностями. В перспективе гражданам, обладающим платежеспособным спросом, значительную часть социальных благ и услуг этой категории следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

Однако в сфере ЖКХ государство должно взять на себя ответственность по обеспечению социальной защиты малоимущих

граждан в жилищной сфере, гарантируя им жилищные условия в соответствии с установленными социальными стандартами. Проведение реформы ЖКХ изменяет структуру потребительских расходов населения. Если не удастся отладить четкое функционирование системы жилищных субсидий, это может привести в современных условиях к ухудшению материального положения примерно трети населения страны; соблюдению стандартов безопасности проживания граждан в жилищах и контролю качества продукции и услуг в жилищной сфере. Невыполнение этого обязательства государством может привести к угрозе безопасности здоровья и жизни граждан.

Сохранение культурного наследия для последующих поколений – задача, которая должна решаться на государственном уровне. Рынок не в состоянии с ней справиться. Необходимо выборочное бюджетное финансирование обеспечения сохранности наиболее ценных объектов и достижений отечественной культуры и истории, получивших мировое признание. Вместе с тем большое количество культурных мероприятий: концертов, выставок, музеев – вполне вписываются в систему рыночных отношений, и поэтому государству здесь можно уйти от излишней финансовой опеки, оставив за собой общий контроль.

На основе проведенного анализа отраслей социальной сферы экономики можно сделать следующие выводы:

- существует необходимость активного вмешательства государства в процесс развития отраслей социальной сферы. Наибольшую активность государство должно проявить в регулировании развития здравоохранения и функционирования систем социальной защиты и социального обеспечения. На преимущественно рыночных принципах должно работать и развиваться жилищно-коммунальное хозяйство. С повышением уровня жизни приоритетность бюджетного финансирования и поддержки будет меняться;

- система отношений в отраслях социальной сферы еще в значительной степени носит социально-иждивенческий характер и вступает в противоречие с законами рыночной экономики. Реформирование социальной сферы должно обеспечить баланс

между принципами экономической и социальной эффективности. Социальные выплаты должны предоставляться домохозяйствам, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

В настоящее время намечается модернизация межбюджетных отношений, касающаяся прежде всего передачи многих государственных социальных обязательств с федерального на субфедеральные уровни. Вместе с тем при существующем распределении доходов между федеральными и субфедеральными бюджетами возникает проблема территориальной дифференциации доступности и качества социальных благ и услуг. Основная задача федеральной власти в такой ситуации – способствовать повышению эффективности системы социальной защиты населения.

## *Глава 6* **Государственные финансы**

### ***Социально-экономическая сущность бюджета***

Центральное место в любой финансовой системе занимает ее подсистема – бюджетная система. В финансовой теории и практике существуют различные подходы к трактовке понятия «бюджет», что обусловлено многогранностью бюджета как явления.

В приложении к публичным финансам под бюджетом традиционно понимается централизованный денежный фонд, формируемый на том или ином уровне для обеспечения функций и задач соответствующих органов власти (государственной, местной). Эта трактовка в наибольшей степени раскрывает содержание бюджета как социально-экономического явления, его роль в общественном производстве. Бюджет в этом смысле – основа функционирования государства в целом, его национально-государственных и административно-территориальных образований; это важнейший источник денежных средств, находящийся в полном и непосредственном распоряжении органов государственной или муниципальной власти. Централизация

денежных средств в бюджетах не только позволяет маневрировать финансовыми ресурсами и сосредоточивать их на решении важнейших задач экономического и социального характера, но и обеспечивает проведение государственной экономической и финансовой политики.

С развитием общества существенно меняется и социально-экономическая роль бюджета. В условиях планово-директивной экономики бюджет государства был единственным источником финансового обеспечения всех сторон жизни общества. Рыночная экономика изменила соотношение между централизованными (прежде всего – бюджетными) и децентрализованными денежными фондами в пользу последних. Бюджетные средства все в большей степени сосредоточиваются на решении глобальных, общенациональных задач – структурной перестройке, научно-техническом развитии, обеспечении конкурентоспособности отечественного производителя и т. п. Усиливается социальная направленность бюджета, ориентация его на осуществление программ, связанных с обеспечением защищенности населения от рыночных рисков, инфляционных и кризисных явлений. Все это осуществляется на фоне правовой и организационной поддержки предпринимательства, стимулирования его инициативы, развития децентрализованных фондов денежных средств.

С сущностных позиций как экономическая категория бюджет рассматривается как система экономических (денежных) отношений между государством, экономическими субъектами и населением по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования и использования особого централизованного фонда денежных средств для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общества. Такой подход находит развитие в трактовках более прикладного характера. Так, в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) с позиции хозяйственной практики бюджет трактуется как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В этом случае бюджет интерпретируется со стороны источников его формирования

и тех конкретных форм, в которых осуществляется движение (расходование) бюджетных средств, а также со стороны отношений, составляющих суть этих процессов.

Этот подход характеризует бюджет как финансовый план страны, который формируется и исполняется в установленном порядке, представляет собой юридически оформленный документ (имеет силу закона), где в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов. Составление и контроль за исполнением бюджета находятся в исключительной компетенции государственных органов власти.

Бюджет как главный финансовый план страны закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, координирует и организует деятельность всех звеньев финансовой системы, всех участников хозяйственных связей. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов, инвестиционных программ и т. п. В частности, в финансовых планах предприятий фиксируются размеры обязательных платежей в бюджет и для ряда предприятий – возможные поступления из бюджета; все средства, выделяемые по смете бюджетным организациям, структурам полностью проходят по расходной части соответствующего бюджета. Бюджет – это специфический, универсальный финансовый план, поскольку его показатели охватывают практически все сферы экономического и социального развития страны.

В контексте этих подходов в хозяйственной практике бюджет рассматривается и используется государством как важнейший инструмент финансового регулирования. Бюджетное регулирование – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов. Основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых в це-

лях осуществления социальных, экономических и других программ, покрытия дефицита, ликвидации последствий стихийных бедствий могут передаваться безвозмездно в бюджеты нижестоящих уровней. Регулирующее воздействие на субфедеральный уровень и товаропроизводителей государство оказывает также через систему налогообложения, государственные кредиты и инвестиции, процентные ставки и т. п.

Бюджетное регулирование – одна из важнейших хозяйственных функций государства. Цель его – поддержание стабильности экономики, обеспечение ее сбалансированности, структурных сдвигов, решение глобальных задач функционирования и развития общества. Бюджетное регулирование достаточно развито в различных экономических системах. Хотя следует сказать, что в условиях рыночной экономики степень государственного вмешательства в движение финансовых ресурсов регионов и предприятий гораздо меньше, чем в экономике нерыночного типа, и носит, как правило, косвенный характер.

Таким образом, бюджет – это объективно обусловленное звено финансовой системы, особый сегмент денежных отношений, связанный с формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения функций и задач государства и его территориальных подсистем; это главный финансовый план страны, важнейший инструмент государственного регулирования.

### ***Бюджетная система Российской Федерации***

Бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;



- составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля за их исполнением.

Правовой статус участников бюджетных отношений в Российской Федерации регламентируется:

1) Бюджетным кодексом Российской Федерации (принят Государственной Думой 17 июля 1998 г., введен в действие с 1 января 2000 г.); это базовый законодательный акт;

2) соответствующими специальными законами федеральных органов субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления;

3) указами Президента Российской Федерации;

4) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

5) соответствующими актами федеральных органов исполнительной власти.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местных бюджетов.

**Федеральный (государственный) бюджет** есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенная для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации. Соответственно **бюджет субъекта РФ** (региональный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации. **Местный бюджет**, или бюджет муниципального образования<sup>1</sup>, представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного са-

<sup>1</sup> Под муниципальным образованием понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы.

моуправления. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов соответствующего уровня, местные бюджеты – в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Каждый бюджет обеспечивает финансирование мероприятий соответствующего уровня; вместе с тем вышестоящий бюджет выступает своеобразным гарантом финансирования минимума необходимых расходов нижестоящих территорий. И если последний не обеспечивает финансирование такого минимума, то средства должны выделяться из вышестоящего бюджета. Иными словами, бюджеты всех уровней взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Каждый субъект Российской Федерации и соответствующие местные органы власти на основе федерального законодательства самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему, исходя из государственного и административно-территориального устройства (деления) своей территории.

Бюджеты, действующие на соответствующих территориях, объединяются в консолидированные бюджеты. **Консолидированный бюджет** представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Например, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Консолидированные бюджеты используются для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых при бюджетном планировании и при анализе эффективности распределения и использования бюджетных средств. Показатели консолидированных бюджетов являются также основанием для предоставления субвенций из федерального бюджета.

Утверждаются бюджеты ежегодно и действуют в течение финансового года. В России финансовый год совпадает с календарным.

Ведущее звено бюджетной системы Российской Федерации – федеральный (государственный) бюджет; с его помощью перераспределяется до 40% национального дохода страны и финансируются основные экономические и социальные программы.

Государственный бюджет оказывает воздействие на все звенья финансовой системы, финансируя различные уровни власти, специальные правительственные фонды, кредитую юридических и физических лиц. В условиях перехода к рынку государственный бюджет сохраняет свою ведущую роль, меняются лишь методы его воздействия на общественное производство и режим расходования бюджетных средств. Осуществляется переход с бюджетного финансирования и дотирования на экономические методы воздействия на производство, переход к финансовому регулированию экономики.

Расходы государственного бюджета в мировой практике традиционно содержат следующие статьи:

- затраты на социальные нужды: здравоохранение, образование, культуру, социальные пособия, субсидии местным бюджетам на эти цели (трансферты);

- затраты на хозяйственные нужды: капитальные вложения в инфраструктуру, дотации госпредприятиям, субсидии сельскому хозяйству, расходы на осуществление государственных программ;

- расходы на оборону и материальное обеспечение внешней политики, включая содержание дипломатических служб и займы иностранным государствам;

- административно-управленческие расходы: содержание правительственных органов, органов правопорядка, юстиции и проч.;

- платежи по государственному долгу (погашение и обслуживание долга);

- финансовая поддержка субъектов РФ.

Структура расходов государственного бюджета является социально стабилизирующим фактором; оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и инвестиции, на отраслевую и региональную структуру экономики; на национальную конкурентоспособность на мировом рынке. В то же время она может меняться. Например, в периоды кризисов и депрессий расходы государственного бюджета на хозяйственные цели, как правило, растут, а во время «перегрева» конъюнктуры – сокращаются.

Так, за счет **Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ** осуществляются: (а) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ; (б) субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Особое место в бюджетной системе занимают местные бюджеты, в которых традиционно более высока по сравнению с государственным бюджетом доля средств, направляемых на социальные цели. В России из местных бюджетов финансируется более 80% учреждений образования и здравоохранения, около 80% учреждений культуры, осуществляется более 60% социальных выплат населению. В силу хронической дефицитности местные бюджеты получают дотации, субвенции и субсидии, ссуды из бюджетов вышестоящего уровня, привлекают средства путем выпуска местных облигационных займов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на ряде принципов.

*Принцип единства* бюджетной системы РФ означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, логики бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней и ведения бухгалтерского учета бюджетных средств.

*Принцип разграничения* доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников фи-

нансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований.

Органы государственной власти и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

*Принцип самостоятельности бюджетов* означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств.

### ***Расходы бюджетов бюджетной системы РФ***

Расходы бюджета, согласно Бюджетному кодексу РФ, – это 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.

В зависимости от экономического содержания расходы бюджетов делятся на капитальные и текущие.

*Капитальные расходы* бюджетов, предназначенные для обеспечения инновационной и инвестиционной деятельности, включают: (а) расходы на инвестиции в действующие или вновь создаваемые структуры в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; (б) средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам; (в) расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством; (г) расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований; (д) другие

расходы бюджета, вошедшие в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

*Текущие расходы* бюджетов предназначены для обеспечения текущего функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений, а также оказания государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидии и субвенций. В эту категорию входят и другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривается создание *резервных фондов* (а) органов исполнительной власти и (б) органов местного самоуправления. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году, а порядок их расходования устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается создание *резервного фонда Президента Российской Федерации* в размере не более одного процента утвержденных расходов федерального бюджета. Средства этого фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ, на основании письменного его распоряжения. Расходование средств фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

С появлением новых видов расходов бюджетов их финансирование может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в соответствующий

бюджет. При определении источников их финансирования исключается увеличение дефицитов бюджетов.

**Формы расходов бюджетов.** Предоставление бюджетных средств осуществляется в формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетных кредитов юридическим лицам (включая налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

*Бюджетный кредит* представляет собой форму финансирования бюджетных расходов, предусматривающую предоставление средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах. *Бюджетная ссуда* – это бюджетные средства, предос-

тавляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. *Трансферты населению* – это бюджетные средства для финансирования обязательных выплат населению: пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами органов местного самоуправления.

Предоставление *субсидий и субвенций юридическим лицам*, которые не являются государственными или муниципальными унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям допускается из бюджетов всех уровней в случаях, предусмотренных целевыми программами и законами соответствующих уровней, на условиях и в порядке, которые особо определены законом (правовым актом) о бюджете соответствующего уровня на очередной финансовый год. В случае нецелевого использования средств они подлежат возврату в соответствующий бюджет.

Расходы на финансирование *бюджетных инвестиций* предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную целевую программу, региональную целевую программу либо в соответствии с решением органа исполнительной власти Российской Федерации, ее субъекта или органа местного самоуправления.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц и оформляется участием Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством РФ. Оформление доли участия в уставном (складочном) капитале, принадлежащей Российской Федерации, ее субъекту или муниципальному образованию, осуществляется в порядке и по ценам, которые определяются в соответствии с законодательством РФ.



Бюджетные инвестиции юридическим лицам включаются в проект бюджета только при наличии технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, проектно-сметной документации, плана передачи земли и сооружений, а также при наличии проекта договора между Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления и указанным юридическим лицом об участии Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования в собственности объекта инвестиций. Отсутствие оформленных в установленном порядке договоров служит основанием для блокировки предусмотренных на соответствующие бюджетные инвестиции расходов.

Созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления государственным или муниципальным имуществом.

Оказание из федерального бюджета *финансовой помощи бюджетам субъектов РФ* может быть осуществлено в форме предоставления: (а) дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ; (б) субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов; (в) бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета субъекта РФ.

В отдельных случаях финансирование расходов из бюджетных средств может осуществляться при исполнении получателем бюджетных средств *обязательных условий*, предусмотренных законом (решением) о бюджете. Если условия не выполняются, министр финансов РФ, руководитель соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления обязаны осуществить блокировку расходов до выполнения указанных условий. Направление расходов различных бюджетных уровней жестко регламентировано.

Так, **исключительно из федерального бюджета** финансируются следующие функциональные виды расходов общенационального уровня:

1) обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, другие расходы на общегосударственное управление по перечню, определяемому при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

2) функционирование федеральной судебной системы;

3) осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы РФ в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества, определяемые при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год);

4) национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;

5) фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;

6) государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;

7) государственная поддержка атомной энергетики;

8) ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;

9) исследование и использование космического пространства; содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ; формирование федеральной собственности;

10) обслуживание и погашение государственного долга РФ;

11) компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы производятся по согласованию органов государственной власти Российской Федерации, ее

субъектов и утверждаются соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, расположенных на территории данного субъекта.

Рассмотрим финансирование расходов на социальную сферу из федерального бюджета и областного бюджета Ярославской области (см. табл. 1).

Таблица 1

***Структура и динамика расходов федерального бюджета на социальную сферу, млрд рублей***

Показатели	2011 г.	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
		проект	% к 2011 г.	проект	% к 2012 г.	проект	% к 2012 г.
ВСЕГО	11027,1	12656,5	114,8	13387,4	105,8	13749,4	102,7
<i>в том числе на социальную сферу:</i>							
Жилищно-коммунальное хозяйство	234,1	136,0	58,1	104,3	76,7	73,8	70,8
Образование	560,0	603,5	107,8	558,9	92,6	499,5	89,4
Культура, кинематография	88,0	86,2	98,0	84,6	98,1	82,7	97,8
Здравоохранение	503,7	551,1	109,4	503,3	91,3	461,8	91,8
Социальная политика	3135,3	3895,9	124,3	4155,3	106,7	4163,6	100,2
Физическая культура и спорт	44,0	40,8	92,8	40,3	98,7	27,7	68,8
Средства массовой информации	61,3	73,5	120,0	70,6	96,0	65,5	92,8

Из данных табл. 1 видно, что в связи с процессом бесплатной приватизации коммунальных квартир расходы федерального бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство будут сокращаться – с 234,1 млрд руб. в 2011 г. до 73,8 млрд руб. в 2014 г. Немножко сократятся расходы на культуру и кинематографию. Более значительно снизятся расходы на здравоохранение – с 503,7 до 461,8 млрд руб., на физическую культуру и спорт – с 44,0 до 27,7 млрд руб. и на образование – с 560,0 до 499,5 млрд руб.

В то же время значительно возрастут ассигнования из федерального бюджета на социальную политику – с 3135,3 до 4163,6 млрд руб. Относительно менее увеличатся расходы на средства массовой информации.

Рассмотрим ведомственную структуру расходов областного бюджета Ярославской области на социальную сферу (см. табл. 2).

Таблица 2

***Ведомственная структура расходов областного бюджета  
Ярославской области на социальную сферу на 2013 г.***

<i>Наименование</i>	<i>Главный рас- рядитель</i>	<i>Раздел, подраздел</i>	<i>Код целевой классификации</i>	<i>Вид расходов</i>	<i>2013 год, руб.</i>
Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области	901				8 130 746 696
Мобилизационная подготовка экономики		0204			27 170 678
Среднее профессиональное образование		0704			82 934 781
Молодежная политика и оздоровление детей		0707			4 275 000
Стационарная медицинская помощь		0901			1 830 375 109
Амбулаторная помощь		0902			699 687 799

Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов		0903		47 022 113
Скорая медицинская помощь		0904		29 947 304
Санаторно-оздоровительная помощь		0905		79 774 170
Заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов		0906		168 697 183
Другие вопросы в области здравоохранения		0909		5 142 877 059
Социальное обеспечение населения		1003		12 215 500
Охрана семьи и детства		1004		5 770 000
Департамент культуры Ярославской области	902			938 980 735
Среднее профессиональное образование		0704		103 397 325
Молодежная политика и оздоровление детей		0707		570 000
Другие вопросы в области образования		0709		14 216 560
Культура		0801		707 477 508
Другие вопросы в области культуры, кинематографии		0804		43 387 052
Социальное обеспечение населения		1003		1 544 500
Охрана семьи и детства		1004		3 695 000
Прочие межбюджетные трансферты общего характера		1403		64 692 790
Департамент образования Ярославской области	903			11 158 058 800
Дошкольное образование		0701		104 595 000
Общее образование		0702		6 900 645 232
Начальное профессиональное образование		0703		748 137 442

Среднее профессиональное образование		0704			1 131 508 572
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации		0705			78 167 700
Молодежная политика и оздоровление детей		0707			116 032 000
Другие вопросы в области образования		0709			1 080 583 884
Социальное обеспечение населения		1003			2 456 000
Охрана семьи и детства		1004			995 932 970
Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области	909				7 666 349 615
Молодежная политика и оздоровление детей		0707			4 000 000
Пенсионное обеспечение		1001			57 318 260
Социальное обслуживание населения		1002			2 184 378 455
Социальное обеспечение населения		1003			5 127 558 700
Охрана семьи и детства		1004			64 234 700
Другие вопросы в области социальной политики		1006			228 859 500

## Глава 7

### **Государственные внебюджетные фонды**

Реформирование системы государственных финансов в 90-е гг. XX столетия в России связано с появлением системы внебюджетных фондов. Создание их было продиктовано необходимостью безотлагательного решения жизненно важных для общества задач как социального, так и экономического характера. Речь шла о создании устойчивой системы государственного пенсионного обеспечения, медицинского и социального страхования; развитии сети автомобильных дорог и содержании дорожного хозяйства; решении экологических проблем и т. п. Внебюджетные фонды являются важным звеном в системе публичных финансов во всех развитых странах мира. Предшественниками внебюджетных фондов являлись *специальные фонды*, которые появились задолго до возникновения бюджетов для решения государством конкретных задач. Они носили, как правило, временный характер.

В современных условиях внебюджетные фонды представляют собой механизм перераспределения национального дохода, а иногда и части ВВП, с целью защиты интересов отдельных социальных групп населения, решения конкретных задач экономического характера. Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение и управляются автономно от бюджета. Средства внебюджетных фондов находятся в государственной собственности. При превышении доходов над расходами фондов средства этих фондов зачастую используются многими странами на возвратной основе для покрытия бюджетного дефицита.

Бюджетные средства переводятся в фонды в виде субсидий и субвенций либо в форме отчислений от налоговых доходов. Внебюджетные фонды могут также привлекать и заемные средства.

Фонды различаются по правовому положению и целям создания.

По правовому положению фонды делятся на *государственные и местные*. Первые находятся в распоряжении центральных властей (в государствах с федеративным устройством они могут

находиться и в распоряжении властей субъектов Федерации); вторые – в распоряжении органов местного самоуправления.

В зависимости от целевой направленности расходования средств внебюджетные фонды подразделяются на *фонды социального назначения* и *экономические фонды*. Первые предназначены в основном для решения задач социального характера. Вторые имеют экономическую направленность.

В последнее десятилетие в промышленно развитых странах значительно возросли фонды социального назначения, что позволяет государственным властям проводить активную социальную политику. В образовании этих фондов, как правило, используются:

- 1) страховые взносы застрахованных лиц;
- 2) страховые взносы предпринимателей;
- 3) субсидии и беспроцентные ссуды государства.

### **Основы функционирования Пенсионного фонда РФ**

Правовой основой создания внебюджетных фондов в Российской Федерации первоначально являлся Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». На его основе были приняты правовые акты, регулирующие функционирование внебюджетных фондов социального назначения. С введением в действие Бюджетного кодекса РФ с 2000 г. указанный выше закон утратил силу.

В Российской Федерации к фондам социального назначения относятся: (1) Пенсионный фонд РФ (ПФ); (2) Фонд социального страхования РФ (ФСС); (3) Федеральный фонд и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (соответственно ФФОМС и ТФОМС). До 2001 г. существовал также Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН).

Эти фонды призваны обеспечить конституционные права граждан Российской Федерации на получение пенсий, социального пособия в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Крупнейшим из внебюджетных фондов России является Пенсионный фонд РФ. Его бюджет – второй по величине после федерального бюджета РФ и составляет около 50% федерального бюджета.



Пенсионный фонд РФ был образован постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. Он является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, выполняющим отдельные функции. Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом. Главными задачами Пенсионного фонда РФ являются:

- выплаты государственных пенсий в виде трудовых и социальных пособий, а также пенсий по инвалидности;
- выплаты пособий по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 6 лет, за выслугу лет, пособий по случаю потери кормильца;
- организация и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1990 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования».

Общее руководство Пенсионным фондом осуществляется Правлением, оперативное управление – Исполнительной дирекцией. В субъектах Российской Федерации органами оперативного управления являются отделения Пенсионного фонда, а в городах и районах – уполномоченные отделения.

Правление Пенсионного фонда и его исполнительная дирекция осуществляют перераспределение средств Фонда между регионами для обеспечения сбалансированности доходов и расходов в отделениях и уполномоченных отделениях Пенсионного фонда.

На каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд РФ открывает индивидуальный лицевой счет с постоянным страховым номером. Пенсионный фонд РФ и его территориальные органы выдают каждому застрахованному лицу страховое свидетельство государственного пенсионного страхования, содержащее страховой номер и анкетные данные. Лицо, впервые поступившее на работу по трудовому договору, получает страховое свидетельство по месту работы. Несовершеннолетние, не достигшие 14 лет, не являются субъектами государственного пенсионного страхования, кроме несовершеннолетних, получающих пенсию по случаю потери кормильца.

Сведения о застрахованных лицах предоставляются плательщиками страховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Работодатели предоставляют сведения о всех лицах, работающих у них по трудовому договору, за которых они уплачивают страховые взносы. Граждане, самостоятельно уплачивающие страховые взносы в Фонд, сами предоставляют сведения о себе в органы Фонда по месту своей регистрации.

### **Список рекомендованной литературы**

1. Бюджетный кодекс РФ. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

2. Федеральный закон РФ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 14 декабря 2001 г. № 164-ФЗ.

3. Федеральный закон РФ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ.

4. Федеральный закон РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ.

5. Федеральный закон РФ «О федеральном бюджете на 2012 год и на период 2013 и 2014 годы».

6. Барабаш, А. Я. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / А. Я. Барабаш и др.; под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – СПб.: Питер, 2008.

7. Белицкая, Г. Н. Государственные внебюджетные фонды: учебное пособие для вузов / Г. Н. Белицкая, Г. Т. Гафурова. – Казань: Познание, 2008.

8. Нешиной, А. С. Финансы: учебник для вузов / А. С. Нешиной. – М.: Дашков и К, 2008.

## *Часть третья. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ* **МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА**

---

### *Глава 8*

#### **Муниципальный сектор как объект национальной экономики**

##### ***Понятие и сущность муниципального управления***

Муниципальное управление – относительно новое явление в современной России. Как особый вид управления, как научная дисциплина и как область практической деятельности муниципальное управление появилось в стране лишь в 90-х гг. XX в. вместе с возрождением местного самоуправления. Согласно Конституции России, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В силу этого муниципальное управление имеет свою специфику, отличающую его от других видов управленческой деятельности, в том числе от государственного управления. Законодательная база местного самоуправления пока несовершенна и во многом противоречива. В Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесено множество изменений и дополнений, причем этот процесс продолжается. Принят ряд важных федеральных законов, затрагивающих интересы местного самоуправления, в том числе Жилищный и Градостроительный кодексы РФ, вносятся изменения в земельное, налоговое и бюджетное законодательство.

Муниципальное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. Согласно ст. 131 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Муниципальное самоуправление осуществляется населением посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, сходах граждан, собраниях граждан, посредством иных форм

прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления. Таким образом, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органами местного самоуправления являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

*Муниципальным образованием* является городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Все города Российской Федерации являются муниципальными образованиями, кроме городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

В соответствии с Гражданским кодексом РФ муниципальное образование является самостоятельным участником гражданских (имущественных) правоотношений. Статус муниципального образования определяется Конституцией РФ, Законом № 131-ФЗ, законодательством субъектов РФ, а также уставом соответствующего муниципального образования.

Группы муниципальных образований в РФ представлены на рис. 3.

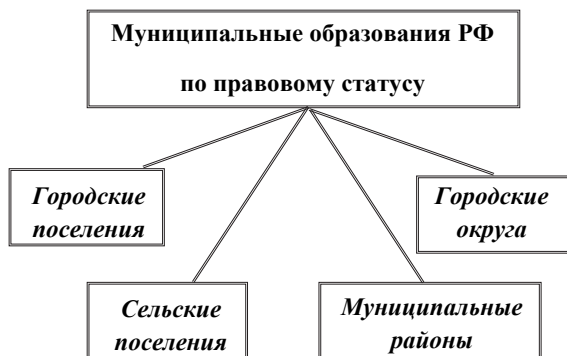


Рис. 3. Группы муниципальных образований в РФ

Классификация муниципальных образований РФ по правовому статусу представлена на рис. 4.



Рис. 4. Правовой статус муниципальных образований РФ

К городским поселениям в РФ относятся город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В состав территории городского поселения могут входить только один город или один поселок, а также (в соответствии с генеральным планом развития города) территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

По *административно-территориальному принципу* города классифицируются следующим образом: города в подчинении республик; города краевого подчинения; города областного подчинения; города в подчинении автономной области; города в подчинении автономного округа; города районного подчинения; города городского подчинения; район как внутригородская единица; поселки городского типа.

Различие между городскими и сельскими муниципальными образованиями обуславливаются отличием видов хозяйственной деятельности, форм расселения и уклада жизни в городской и сельской местности.

*Критерии отличия городского поселения от сельского:*

- численность и плотность населения определенной территории;
- границы поселений;
- статус населенного пункта в зависимости от рода занятий и условий жизнедеятельности социума.

Для выстраивания вертикали управления городскими и сельскими поселениями в РФ выделяют муниципальные районы (округа), представляющие собой несколько поселений или территорий, находящихся вне границ поселений, объединенных общей территорией. В границах этой территории местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

*Городской округ* – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района. Они строятся на основе городского населенного пункта и обладают полномочиями муниципального района. Городской округ – тип образования, равный муниципальному району. Наделение статусом городского округа осуществляется с учетом сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения вопросов местного значения и исполнения отдельных переданных государственных полномочий.

Высшим должностным лицом муниципального образования является *глава муниципального образования*:

- для муниципального района – глава муниципального района;
- для городского (сельского) поселения – глава городского (сельского) поселения (глава города, поселка);
- для городского округа – глава городского округа (глава города).

Глава муниципального образования подконтролен только населению и представительному органу, избирается либо на му-

ниципальных выборах, либо представительным органом из совета депутатов.

Органом местного самоуправления также является местная администрация, структура которой утверждается представительным органом по предложению главы местной администрации. Она может включать отраслевые, функциональные и территориальные подразделения.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет бюджетов муниципальных образований.

Надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами Конституции, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов осуществляют органы прокуратуры и другие уполномоченные законом органы.

### ***Муниципальный сектор экономики, муниципальное хозяйство***

Под **муниципальным сектором экономики** понимается совокупность экономических отношений, связанных с использованием муниципального имущества, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными (бюджетными) учреждениями, муниципальной казны, а также имущественных прав органа местного самоуправления, вытекающих из его участия в коммерческих организациях.

Муниципальный сектор экономики может рассматриваться как совокупность первичных (низовых) единиц (муниципальных образований), каждое из которых представляет форму территориальной организации и деятельности населения, сочетает производственные, социальные и управленческие функции на определенных территориях.

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. С этой точки зрения она выполняет две важнейшие функции:

- связь между государством и населением;
- связь между государством и собственником.

В связи с этим очень важно определить отличия местного самоуправления от государственной власти и муниципального хозяйства от государственного и частного.

Местное самоуправление обладает всеми признаками власти и прежде всего главным – обязательностью ее решений для населения муниципального образования (в ст. 3 Конституции Российской Федерации определяется, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления).

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления, тем не менее, имеют особенности, отличающие его от органов государственной власти. Л. А. Велихов в своем труде «Основы городского хозяйства» [9] выделяет четыре отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванные общественным характером этой власти:

1. Самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.

2. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти.

3. Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.

4. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, другими словами, она является выборной по своей природе.

Данные принципы показывают, с одной стороны, отличия местного самоуправления от государственной власти, с другой – неразрывную связь местного самоуправления с государственной властью в целом.

Формирование предметов ведения органов местного самоуправления происходит с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение



определенных функций, и со стороны государства. В целом же компетенция органов местного самоуправления закрепляется законом. Иными словами, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но возлагает на него исполнение ряда собственных функций, исполнение которых, как правило, сопряжено с постоянными контактами с населением. При этом особенно важно, что государство передает не только функции, но и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой право контроля за исполнением по результатам деятельности.

Исходя из вышесказанного, местное самоуправление является властью, но властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе. Особенности положения местного самоуправления в государстве и, прежде всего, его двойственная природа накладывают отпечаток и определяют особенности муниципального хозяйства.

*Муниципальное хозяйство* с точки зрения ведения хозяйственной деятельности в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности, то есть оно может самостоятельно распоряжаться находящейся в его распоряжении собственностью, финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общественных функций, возложенных на них. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественные по своей природе. В этом смысле муниципальное хозяйство представляет собой акционерное общество, участниками которого являются все жители муниципального образования. Однако выплаты «дивидендов по акциям» производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства, поскольку жители – одновременно и заказчики услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективный собственник муниципального имущества. С другой стороны, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подряд-

чика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами. Это учет движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней.

Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства – общественным характером использования результатов деятельности. *Муниципальное хозяйство* – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

Из определения муниципального хозяйства следует, что некоторое число предприятий и учреждений, выполняющих общественно значимые функции, нуждается в координации их деятельности. Именно эту функцию на практике и выполняют органы местного самоуправления.

Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на следующие основные группы:

- муниципальные предприятия и учреждения;
- предприятия и учреждения иных форм собственности.

Естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими различны.

Права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия, права же на регулирование хозяйственной деятельности в отношении других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о приме-

нии властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. В связи с этим в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, целям удовлетворения общественных интересов граждан.

Понятие «муниципальное управление» должно в обязательном порядке включать в себя не только цель деятельности, но и ее формы, определяемые законом.

**Муниципальное управление** есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.

### ***Структура и виды муниципального хозяйства***

При раскрытии сущности и особенностей функционирования муниципального хозяйства важное значение имеет вопрос о его структуре и связях между его элементами.

Исходя из определения муниципального хозяйства, основным признаком, по которому можно классифицировать его элементы, является роль и место того или иного элемента в реализации общественных потребностей. Исходя из этого, можно выделить следующие элементы муниципального хозяйства:

- *муниципальные предприятия* (поскольку их деятельность полностью подчинена интересам населения муниципального образования);

- *иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований;*

- *органы местного самоуправления.*

Роль каждого из названных элементов различна. Муниципальные предприятия – по своей природе явления общественные, все свои результаты (прибыль или конкретные товары и услуги) направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Третья группа, обозначенная в данной классификации, осуществляет особую функцию – функцию регулирования деятельности двух предыдущих групп в интересах населения муниципального образования.

Представленная классификация позволяет определить не просто роль и место каждого элемента в решении вопросов местного значения, но и цели их деятельности в процессе управления муниципальным хозяйством с учетом их особенностей.

Исходя из этого, при построении отношений между населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями. Поэтому хорошо работающее муниципальное предприятие в принципе всегда выгоднее для муниципального хозяйства. Однако это в большей части теоретическая модель. Так, для муниципалитетов дореволюционной России потребовалось почти 50 лет реформ для того, чтобы хозяйственная деятельность муниципалитетов начала приносить до 50% доходной части бюджетов. С точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного значения играют те или иные элементы муниципального хозяйства, необходимо выделить несколько видов муниципального хозяйства, прежде всего по признаку возрастания роли собственной хозяйственной деятельности.

## **Виды муниципального хозяйства**

Анализ международной практики функционирования муниципального хозяйства позволил сформировать несколько основных моделей муниципального хозяйства:

### **1. Коммунальная модель.**

Характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их распределение. Данная модель наиболее приемлема и существует в наиболее «благополучных» странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

### **2. Коммунально-рентная модель.**

Данная модель отличается от предыдущей тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в использовании ресурсов территории и в ее развитии путем предоставления ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности (права ресурсной ренты). Таким образом, наряду с такими ресурсами, как налоги с населения, появляется возможность получения дополнительных ресурсов за счет налогообложения производителя продукции и услуг на территории муниципального образования.

### **3. Муниципально-рентная модель.**

Данная модель подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Безусловно, та или иная модель не существует в чистом виде, и это связано с влиянием огромного количества факторов, главными из которых являются:

- объем компетенции органов местного самоуправления, опре-деленный законодательством;

- наличие и характер основных ресурсов территории;
- наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях;

- способность и готовность населения уплачивать налоги;

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

### ***Ресурсы муниципального хозяйства***

Развитие муниципального хозяйства, как и любая деятельность, должно опираться на наличие вполне определенных ресурсов.

Традиционно под ресурсами понимают некую совокупность возможностей той или иной территории. Применительно к хозяйственным отношениям под ресурсами, как правило, понимают материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Прежде всего, в это понятие включаются природные ресурсы (земля, недра и др.). Обычно к материальным ресурсам относят также и производственный потенциал (производственные мощности), расположенный на данной территории.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием материальных ресурсов, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но, несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия ресурсов, сама деятельность невозможна без основного ресурса – кадрового потенциала территории. Примером важности данного ресурса может служить послевоенное развитие Японии, которая сумела достичь огромных успехов в хозяйственном развитии, не обладая сколько-нибудь серьезными природными ресурсами. Опыт Японии свидетельствует также и о том, что в современном обществе не только профессиональная подготовка кадров, но и обладание современными технологиями являются своеобразным ресурсом деятельности.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий,

которым наделен хозяйствующий субъект по закону. Другими словами, определенный правовой ресурс. Так же, как без наличия у работников определенных навыков и технологий деятельности, нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществление хозяйственной деятельности.

Наличие богатых природных ресурсов еще вовсе не означает богатства населения, проживающего на данной территории. Примеров тому достаточно много. Без наличия права на взимание земельного налога земля как ресурс хозяйственной деятельности органа местного самоуправления рассматриваться не может.

Значительную роль в структуре муниципального хозяйства играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т. п.

Классификация ресурсов в привязке к конкретному виду хозяйства невозможна, поскольку различные виды муниципальных образований будут обладать различным набором ресурсов. В значительной степени это определяется тем набором прав и полномочий, которые предоставлены муниципальному образованию законодательством, и это особенно важно, поскольку территория муниципального образования является частью более крупных территориальных образований. Так, ресурсы, расположенные на территории городского или сельского муниципального образования, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств, существующих на данной территории.

Принадлежность ресурсов также определяется законом. С этой точки зрения основной границей, отделяющей ресурсы муниципального образования от иных видов ресурсов, расположенных на территории муниципального образования, является закон.

**Ресурсы муниципального образования** – это совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

Ресурсы муниципального хозяйства должны быть: во-первых, соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления данного муниципального образования; во-вторых, за органами местного самоуправления должны закреп-

пляться ресурсы, обеспечивающие комплексное решение задач. Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, источники тепла, финансовые ресурсы и т. д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа, должен решаться и вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальной собственностью.

Не менее важным принципом, который должен учитываться при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти и управления, должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурсов. Очевидно, что максимальная эффективность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку здесь легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативное регулирование процессов распоряжения землей.

Общепринято выделять следующие основы местного самоуправления и ресурсы, которые их формируют:

1. **Правовая (законодательная) основа.** Включает в себя полномочия, предметы ведения и гарантии прав местного самоуправления.

2. **Финансовая основа местного самоуправления.** Включает в себя весь комплекс финансовых ресурсов и наиболее ярко проявляется в бюджетном процессе.

3. **Экономическая основа.** Включает ресурсы, связанные с участием муниципальных образований в хозяйственной деятельности; ключевым вопросом здесь является управление муниципальной собственностью.

4. **Управленческие основы.** Включающие в себя структурно-организационные, информационные и кадровые ресурсы.



## Глава 9

### Комплекс городского хозяйства

#### ***Понятие, состав и структура городского хозяйства***

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, за муниципальными образованиями закреплены в основном вопросы, связанные с жизнеобеспечением населения, которые требуют значительных финансовых, материальных и управленческих ресурсов (работа жилищно-коммунального хозяйства, качество услуг здравоохранения, образования, культуры, благоустройство территории и др.)

Эффективное развитие городского хозяйства возможно лишь в условиях развития эффективной системы местного самоуправления. Исходя из этого, синонимом муниципального хозяйства можно считать городское хозяйство.

Город выступает как сложная социально-экономическая система, выполняющая соответствующие функции, включающая специфические подсистемы и элементы, формирующие его структуру.

Структура современного города включает следующие элементы:

- ***территориальную подсистему***, включающую природно-ресурсный потенциал города;

- ***городское население***, включающее элементы социально-демографической и профессионально-квалификационной структуры городского сообщества;

- ***градообразующую сферу***, удовлетворяющую потребности социально-экономической системы более высокого порядка (область, край, республика, округ) и включающая такие отрасли, как промышленность, наука, строительство, транспорт и т. д.;

- ***социальную инфраструктуру города***, представляющую собой многоотраслевой комплекс, действующий в интересах повышения благосостояния и качества жизни социума. Социальная структура муниципального образования охватывает систему отраслей нематериального производства и включает:

- ***отрасли, обеспечивающие расширенное воспроизводство рабочей силы и всестороннее развитие личности*** (образование,

культура, искусство, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение);

- *отрасли градообразующей сферы* (жилищно-коммунальное хозяйство, торговля и общественное питание, охрана окружающей среды, бытовое обслуживание населения и др.);

- *управленческие структуры и общественные организации*, расположенные в городе.

**Эти структурные элементы формируют три подсистемы:**

1. *Экономическую подсистему*. Ее главной функцией является формирование и увеличение экономического потенциала города. Экономический базис города определяется соотношением градообразующих и градообслуживающих предприятий, динамикой финансово-экономических показателей, емкостью и структурой территориального рынка.

2. *Социальную подсистему*. Включает население, проживающее на данной территории, его количественные характеристики и характер размещения, качество и уровень жизни.

3. *Управленческую подсистему*. Отражает сочетание форм и методов прямого и косвенного управления, что и позволяет создать качественную общественную среду, которая в широком смысле понимается как совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов городской экономики.

Исходя из вышесказанного **городское хозяйство** – это сложный, динамично развивающийся комплекс различных отраслей, а также организаций и предприятий, расположенных на территории города, связанных между собой и объединенных общей целью – удовлетворения потребностей населения. Этот комплекс представлен на рис. 5.

Инфраструктуру города формируют отрасли городского хозяйства, к которым относятся сферы деятельности, не производящие натурально-вещественную продукцию, а создающие необходимые условия, без которых невозможно эффективное производство товаров и услуг в отраслях материального производства.

В системе городского хозяйства можно выделить следующие *виды инфраструктуры*:

- *производственно-хозяйственную* (транспорт, связь, энергетическое и коммунальное хозяйство);

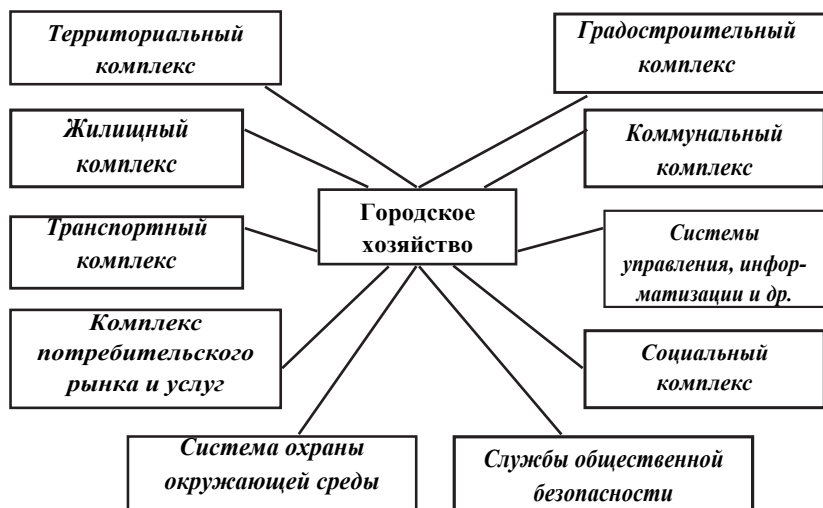


Рис. 5. Комплекс городского хозяйства

- транспортную (дороги, вокзалы, порты, терминалы, склады и т. п.);
- организационно-институциональную (торговые, аудиторские, юридические, консалтинговые фирмы, рекламные агентства, бизнес-инкубаторы, бизнес-центры, технопарки и т. п.);
- социальную (учреждения образования, здравоохранения, культуры, рекреации и спорта);
- финансовую (банки, страховые и инвестиционные компании, пенсионные фонды и др.);
- информационную (информационные сети, системы связи, системы телекоммуникаций, справочные системы и т. п.).

Значительная часть текущих вопросов по обеспечению нормального функционирования и финансированию комплекса городского хозяйства относится к компетенции муниципальных (городских) властей.

Условием эффективного управления социально-экономическим развитием городов является соблюдение *принципов муниципального управления комплексом городского хозяйства*, среди которых можно выделить:

- 1) комплексность, сбалансированность и взаимосвязь в развитии подсистем городского хозяйства;

2) согласование направлений развития отраслей городского хозяйства со стратегией социально-экономического развития муниципального образования, региона и страны в целом;

3) обеспечение гарантированной стабильности, надежности, безопасности и качества функционирования систем жизнеобеспечения города;

4) повышение социальной активности граждан в решении местных проблем, принятие жителями ответственности за качество жизни в своем городе;

5) приоритетность развития отраслей городского хозяйства, учет межотраслевого характера и интересов в развитии города и муниципального района;

6) управляемость, постоянный мониторинг эффективности реализации и социальная направленность разрабатываемых программ развития отраслей городского хозяйства.

*В экономическую основу местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ включается:*

- имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- средства местных бюджетов;
- имущественные права муниципальных образований.

*В состав недвижимого имущества применительно к муниципальному образованию входят:*

- земельные участки;
- недра и другие природные ресурсы;
- жилые помещения;
- нежилые помещения;
- предприятия, здания, сооружения.

*К объектам движимого имущества относятся:*

- пакеты акций, доли участия в хозяйственных обществах;
- средства бюджетов и внебюджетных фондов и пр.

Имущественные отношения связаны с использованием и воспроизводством объектов собственности, при этом функции собственника имущества в основном заключаются в обеспечении соблюдения нормативно-технических требований к его использованию, содержанию, а при определенных условиях – к финансированию воспроизводства. Собственник страхует и возможные

риски. Непосредственное управление осуществляют образуемые собственником субъекты управления.

### ***Муниципальное хозяйство города Ярославля, показатели его деятельности***

С целью повышения эффективности использования муниципальной собственности и оптимизации работы муниципального сектора экономики, выполнения требований Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в 2011 г. было проведено частичное изменение структуры муниципального сектора экономики путем:

- преобразования МУП «Яргорэлектротранс» в открытое акционерное общество со стопроцентным пакетом акций, находящихся в муниципальной собственности;

- продажи стопроцентного пакета акций, находящихся в муниципальной собственности, открытых акционерных обществ: ОАО «Новинка», ОАО «Фарм-Вектор»; РЭУ № 26;

- преобразования муниципального автономного учреждения «Специализированная служба по вопросам похоронного дела города Ярославля» в муниципальное казенное предприятие;

- передачи муниципального предприятия «Автотранспорт скорой медицинской помощи» в ведение Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области (в связи с передачей полномочий на уровень субъекта Российской Федерации);

- преобразования в конце 2011 г. 19-ти бюджетных учреждений в муниципальные автономные учреждения.

На начало 2012 г. в городе Ярославле функционировало 13 муниципальных унитарных предприятий, 3 муниципальных казенных предприятия, 10 открытых акционерных обществ, 100% акций которых находится в муниципальной собственности города Ярославля, 21 муниципальное автономное учреждение. Ярославль имеет доли акций 27 акционерных обществ (наиболее крупные пакеты акций: ОАО «Городской телеканал» – 68,7%,

ОАО «Ярославское монтажное управление «Центрэлектромонтаж» – 51,03%, ОАО «Яргазсервис» – 36,86%).

По итогам 2011 г. совокупные доходы (выручка и прочие доходы, в том числе субсидии из бюджета) вышеуказанных организаций составили 6761,2 млн руб., (на 691 млн руб. (11,4%) выше уровня 2010 г.).

Совокупные расходы (себестоимость и прочие расходы) за 2011 г. составили 6903,5 млн руб., (на 690,3 млн руб. (11,1%) выше уровня 2010 г.).

Финансовый результат в целом по всем муниципальным предприятиям и акционерным обществам, 100% акций которых принадлежит городу Ярославлю, – убыток 141,7 млн руб., сумма совокупного убытка за 2011 г. на 8,4 млн руб. меньше, чем за 2010 г. Из 26 вышеуказанных организаций по итогам 2011 г. прибыль была получена в 15 (57,7%). Совокупная прибыль составила 50 млн руб., 42,3% от всех организаций получили убыток, сумма которого составила 191,7 млн руб.

На выполнение программ развития муниципальными унитарными предприятиями и акционерными обществами, 100% акций которых принадлежит городу Ярославлю, в 2011 г. было направлено 516,8 млн руб. (на 234,6 млн руб. (31,2%) меньше запланированных показателей).

Средняя численность работающих на муниципальных унитарных предприятиях и в акционерных обществах со 100% пакетом акций, принадлежащих городу Ярославлю (всего 26 организаций), в 2011 г. составила 9558 человек и по сравнению с 2010 г. уменьшилась на 498 человек; средняя заработная плата по указанным организациям в 2011 г. составила 16552 руб. (по сравнению с 2010 г. прирост составил 9,7%).

В 2011 г. рассматриваемыми организациями перечислено налоговых платежей и неналоговых сборов в бюджеты всех уровней 1587,1 млн рублей, (на 215,1 млн руб. (16%) выше перечислений 2010 г.).

В доход городского бюджета перечислено 189,8 млн руб., (на 17,3 млн руб. (10%) выше перечислений 2010 г.), в том числе отчисления от чистой прибыли муниципальными унитарными предприятиями составили 3,6 млн руб. (в 2010 г. 7,6 млн руб.),

дивиденды по акциям акционерных обществ, 100% акций которых принадлежит городу Ярославлю, составили 15,3 млн руб. (в 2010 г. – 16 млн руб.). Сумма предоставленных (перечисленных) из городского бюджета субсидий указанным организациям составила в 2011 г. 609,5 млн руб. (с учетом НДС), в 2010 – 693,0 млн руб. (с учетом НДС). Субсидии представлялись:

- на возмещение затрат от предоставления услуг по фиксированным тарифам и льготным категориям граждан – в сумме 484,8 млн руб. (с учетом НДС): МУП ПАТП-1, ОАО «Яргорэлектротранс», МУП «Спецавтохозяйство по уборке города», МУП «Волна»;

- муниципальным казенным предприятиям на выполнение городского заказа – в сумме 40,1 млн руб. (с учетом НДС): МКП «ИРЦ», МКП «Редакция "Городские новости"», МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела»,

- целевые субсидии в сумме 84,6 млн руб. (с учетом НДС): МУП «Горзеленхозстрой» и МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» – на покрытие убытков по выполненным работам по уборке снега, МУП «Старый город» – на покрытие убытков по содержанию домов дружбы «Ярославль-Эксетер» и «Ярославль-Пуатье», МУП «Яргорэнергосбыт» – на возмещение расходов по капитальному ремонту бесхозных тепловых сетей.

Структура муниципального хозяйства города Ярославля представлена отраслями и муниципальными предприятиями, деятельность которых может быть оценена соответствующими показателями, характеризующими эффективность его функционирования.

### **1. Жилищное хозяйство**

В 2011 г. отрасль была представлена 3 организациями: 2 акционерными обществами – «Ярославльлифт» и «РЭУ № 7» и МКП «Информационно-расчетный центр».

Совокупные доходы отрасли составили 228,4 млн руб. (111,7% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы (себестоимость и прочие расходы) составили 220,2 млн руб. (112,8% к уровню 2010 г.). Прибыль по отрасли составила 5,6 млн руб. (86% от ана-логичного показателя 2010 г.). Из трех организаций отрасли по итогам 2011 г. две сработали с прибылью (ОАО «Ярославльлифт» и МКП «Информационно-расчетный центр»). Средняя численность работников отрасли составила в 2011 г. 513 человек, что

на 46 человек меньше уровня 2010 г. (в основном за счет сокращения работников в РЭУ № 7 по причине прекращения основного вида деятельности). Среднемесячная заработная плата работников отрасли в 2011 г. составила 19242,9 руб. (117% к уровню 2010 г.). Среднемесячная заработная плата за 2011 г. в отрасли ЖКХ по городу Ярославлю составила – 22312,4 руб., по Ярославской области – 15844,7 руб.

В 2011 г. организациями отрасли перечислено налоговых платежей и неналоговых сборов в бюджеты всех уровней 90,1 млн рублей, (на 16% больше перечислений 2010 г.), в городской бюджет перечислено 11,1 млн руб., (на 59% выше уровня 2010 г.).

## **2. Коммунальное хозяйство**

В 2011 г. отрасль была представлена девятью организациями: пятью МУП: «Ярославский городской энергосбыт», «Спецавтохозяйство по уборке города», «Волна», «Горзеленхозстрой», «Ремонт и обслуживание гидросистем»; МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» и тремя акционерными обществами – «Ярославльводоканал», «Городское дорожное управление», «Яргортеплоэнерго». Совокупные доходы отрасли составили 4 123,9 млн руб. (113% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 4 301,5 млн руб. (115% к уровню 2010 г.). Со-вокупный финансовый результат по отрасли – убыток 157,6 млн руб. (планировалось получение прибыли в размере 49 млн руб., в 2010 г. убыток по указанным организациям составлял 69,8 млн руб.).

Из 9 организаций отрасли по итогам 2011 г. сработали с прибылью 4: ОАО «САХ», МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», МУП «РиОГС» и ОАО «Яргортеплоэнерго»; остальные получили убыток.

Средняя численность работников отрасли составила в 2011 г. 4701 человек, что на 133 человека меньше, чем в 2010 г. (в основном за счет сокращения численности с целью оптимизации затрат на МУП «Волна», МУП «САХ», МУП «Горзеленхозстрой», а также в связи с выводом из эксплуатации ряда котельных ОАО «Яргортеплоэнерго»). Среднемесячная заработная плата работников отрасли в 2011 г. составила 16853,23 руб. (110,6% к уровню 2010 г.). В 2011 г. организациями отрасли перечислено



налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 923,7 млн руб., (на 26% больше перечислений 2010 г.), в городской бюджет перечислено 86,1 млн руб. (на 10% выше уровня 2010 г.).

По результатам оценки эффективности деятельности из 9 организаций отрасли сработали эффективно 3: МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», МКП «РиОГС», ОАО «Яргортеплоэнерго»; остальные сработали неэффективно.

### **3. Строительство**

Отрасль в 2011 г. представлена двумя акционерными обществами – «Горстройзаказчик» и «Ярославльзаказчик». Основная деятельность организаций – контрольное управление строительством (выполнение функции Заказчика – Застройщика).

Совокупные доходы отрасли составили 346 млн руб. (87% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 334,9 млн руб. (88,4% к уровню 2010 г.). Совокупный финансовый результат по отрасли – прибыль получена в размере 7,4 млн руб. (на 10% ниже аналогичного показателя 2010 г.). По итогам 2011 г. прибыль получена одной организацией (ОАО «Ярославльзаказчик»).

Средняя численность работников отрасли составила в 2011 г. 83 человека, на 2 человека меньше, чем в 2010 г. Среднемесячная заработная плата работников отрасли в 2011 г. составила 31542 руб. (101% к уровню 2010 г.).

В 2011 г. организациями отрасли перечислено налоговых платежей и неналоговых сборов в бюджеты всех уровней 49,3 млн руб. (на 31,3 млн руб. (39%) меньше перечислений 2010 г.). В городской бюджет организациями отрасли перечислено 11 млн руб. (на 21% меньше уровня 2010 г.), в том числе дивидендов 4,3 млн руб. (на 5,5 млн руб. (56%) меньше, чем в 2010 г.).

### **4. Транспорт и связь**

Отрасль представлена четырьмя организациями: двумя МУП («ПАТП-1» и «Яргортранс») и двумя акционерными обществами (ОАО «Ягорэлектротранс» и ОАО «Ярославльтелесеть»).

Установленные тарифы на проезд в городском пассажирском транспорте не менялись с октября 2010 г. и составляли в 2011 г.:

12 руб. (на автобусы, троллейбусы и трамваи). Стоимость льготного проезда для пенсионеров и инвалидов в автобусах и троллейбусах – 6 руб.

Совокупные доходы отрасли за 2011 г. составили 1675,4 млн руб. (118,1% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 1674,1 млн руб. (108% к уровню 2010 г.). Совокупный финансовый результат в целом по отрасли – убыток 7,4 млн руб. (за 2010 г. убыток составил 110,1 млн руб., что в 15 раз больше показателя 2011 г.).

По итогам 2011 г. одно предприятие получило прибыль – ОАО «Ярославльтелесеть», остальные получили убыток.

Средняя численность работников отрасли составила в 2011 г. 3499 человек, что на 209 человек меньше, чем в 2010 г. Среднемесячная заработная плата работников отрасли в 2011 г. составила 15588 руб. (107% к уровню 2010 г.).

В 2011 г. организациями отрасли перечислено налоговых платежей и неналоговых сборов в бюджеты всех уровней 384,8 млн рублей (на 12% больше перечислений 2010 г.). В городской бюджет организациями отрасли перечислено 48,6 млн руб. (на 5% выше уровня 2010 г.).

## **5. Торговля**

Отрасль представлена одной организацией – ОАО «Возрождение».

Основной вид деятельности организации – сдача в аренду собственного недвижимого имущества.

Общая площадь недвижимого имущества, сданного в аренду в 2011 г., составила 14 084,2 кв. м., что на 4 263 кв. м. (на 43% больше, чем в 2010 г.).

Совокупный доход составил 16,7 млн руб. (170,4% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 14,5 млн руб. (124,9% к уровню прошлого года). По итогам 2011 г. получена прибыль в сумме 2 млн руб. (убыток 2010 г. составлял 1,8 млн руб.). Организацией в 2011 г. было перечислено налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 10,9 млн руб. (в 2 раза больше, чем в 2010 г.). В городской бюджет поступило 7,8 млн руб. (в том числе плата за землю – 7,6 млн руб.), что в 4,2 раза больше, чем в 2010 г.

(по причине доначисленного налога на землю по результатам налого-вой проверки). Дивиденды в городской бюджет в 2011 г. были перечислены в сумме 2 тыс. руб. (в 2010 г. – 1,3 млн руб). По ре-зультатам деятельности за 2011 г. дивиденды не начислены, по-лученная прибыль была направлена на погашение убытка 2010 г. и на отчисления в резервный фонд.

Средняя численность работников 2011 г. составляла 5 человек, что соответствует уровню 2010 г. Среднемесячный доход ра-ботников за 2011 г. составил 25436,7 руб. (рост по сравнению с 2010 г. на 12,7%).

## **6. Потребительский рынок**

Отрасль представлена тремя муниципальными предприятиями: «Старый город», «Центральный рынок» и «Брагино».

Совокупные доходы за 2011 г. составили 259,1 млн руб. (95% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 256,6 млн руб. (102% к уровню 2010 г.). Совокупный финансовый результат в целом по отрасли – убыток в размере 0,6 млн руб.

Из трех предприятий отрасли по итогам 2011 г. два получили прибыль – МУП «Старый город» и МУП «Брагино», МУП «Центральный рынок» получило убыток.

В 2011 г. организациями отрасли перечислено налоговых платежей и неналоговых сборов во все уровни бюджетов и государственных внебюджетные фонды 97,2 млн рублей (на 11% меньше перечислений 2010 г.). В городской бюджет организациями отрасли перечислено 15,3 млн руб. (на 1% выше уровня 2010 г.).

Средняя численность работников отрасли составила в 2011 г. 481 человек, что на 94 человека ниже уровня 2010 г. Среднемесячная заработная плата работников отрасли в 2011 г. составила 16258,3 руб. (115% к уровню 2010 г.).

## **7. Культура**

Отрасль представлена одним предприятием – МУП «Городской парк культуры и отдыха». Основные виды деятельности:

- организация развлечений и отдыха жителей и гостей города Ярославля;
- эксплуатация аттракционного оборудования;

- содержание и благоустройство закрепленных за предприятием парковых территорий города.

Предприятие имеет 6 парковых площадок, на которых установлено 65 аттракционов и кафе.

За 2011 г. было продано 779 тыс. билетов на аттракционы (на 32 тыс. штук, или на 5,0%, больше уровня 2010 г.).

Совокупный доход составил 60,9 млн руб. (105% от уровня прошлого года). Совокупные расходы составили 58,1 млн руб. (97% от уровня прошлого года). Предприятие за 2011 г. получило чистую прибыль в сумме 2,7 млн руб. (за 2010 г. был получен убыток 1,7 млн руб.).

Предприятием в 2011 г. перечислено налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 13 млн руб. (115% к уровню 2010 г.), в городской бюджет перечислено 1,8 млн руб. (на 4% выше уровня 2010 г.). Средняя численность работников 2011 г. составила 178 человек, что ниже уровня 2010 г. на 12 человек (за счет сокращения административно-управленческого персонала и количества операторов-посадчиков в осенне-весенний период).

Среднемесячный доход работников за 2011 г. составил 10726 руб. (107,9% к уровню прошлого года).

## **8. Прочие предприятия**

В число прочих входят 3 предприятия: 2 муниципальных унитарных предприятия – «Агентство по приватизации жилья» и «Ярославское предприятие по геодезии и землеустройству» и одно муниципальное казенное предприятие – МКП «Редакция газеты "Городские новости"».

По результатам оценки эффективности деятельности в 2011 г. все предприятия работали эффективно.

*МУП «Агентство по приватизации жилья»*

Основной вид деятельности – оказание услуг по подготовке и оформлению документов на приватизацию жилого помещения.

Совокупный доход предприятия за 2011 г. составил 5,7 млн руб. (70% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 5,6 млн руб. (71% к уровню 2010 г.). Финансовый результат

за 2011 г. – чистая прибыль 36 тыс. руб. (на 48% меньше аналогичного показателя 2010 г.).

Средняя численность работников составила в 2011 г. 23 человека (на 5 человек меньше, чем в 2010 г.). Среднемесячная заработная плата работников составила 12474 руб. (73% к уровню 2010 г.).

В 2011 г. предприятием было перечислено налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 1,7 млн рублей (на 16% меньше уровня 2010 г.). В городской бюджет было перечислено 0,3 млн руб., что на 31% ниже уровня 2010 г.

*МУП «Ярославское предприятие по геодезии и землеустройству»*

Основной вид деятельности – топографо-геодезические работы; землеустроительные работы.

Объем выполненных работ (количество заключенных договоров) составил в 2011 г. 2 429 договоров (на сумму 26,4 млн руб.), что на 322 договора на сумму 24 млн руб. больше, чем в 2010 г. (в том числе выполнено по заказам бюджетных организаций 63 договора на сумму 1,5 млн руб.).

Совокупные доходы организации за 2011 г. составили 27,6 млн руб. (123% к уровню 2010 г.). Совокупные расходы составили 21 млн руб. (119% к уровню 2010 г.). Финансовый результат за 2011 г. – прибыль 5,8 млн руб. (на 42% больше аналогичного показателя 2010 г.).

Средняя численность работников организации составила в 2011 г. 45 чел. (на 3 чел. больше, чем в 2010 г.), что связано с увеличением объемов работ и привлечением работников по договорам гражданско-правового характера. Среднемесячная заработная плата работников составила 27 593 руб. (101% к уровню 2010 г.).

В 2011 г. предприятием было перечислено налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 10,9 млн рублей (на 51% больше уровня 2010 г.). В городской бюджет было перечислено 4,5 млн руб. (на 28% выше уровня 2010 г.), в том числе

отчисления от прибыли в городской бюджет составили 3,6 млн руб. (на 35% больше уровня 2010 г.).

*МКП «Редакция газеты "Городские новости"»*

Основной вид деятельности — информационно-издательская деятельность, опубликование материалов о деятельности органов городского самоуправления, рекламная деятельность, оказание редакционно-издательских и полиграфических услуг юридическим и физическим лицам, реализация печатной продукции. МКП «Редакция газеты "Городские новости"» было создано в декабре 2008 г. на базе муниципального унитарного предприятия «Редакция газеты "Городские новости"».

Муниципальное задание состояло в официальном опубликовании в газете «Городские новости» муниципальных правовых актов, проектов муниципальных правовых актов и официальной информации органов городского самоуправления, муниципальных органов, в том числе информации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежит обязательному размещению в информационных системах общего пользования и средствах массовой информации, а также информации, которая представляет общественный интерес; в распространении газеты «Городские новости»; в официальном опубликовании в бюллетене «Ярославский информационный бюллетень» информации муниципальных заказчиков о размещении заказов на поставку товаров, выполнение услуг для муниципальных нужд.

Совокупные доходы за 2011 г. составили 17,5 млн руб. (101% к уровню 2010 г.), в том числе: выручка от реализации газеты и бюллетеня получена в сумме 1,8 млн руб.; выручка от рекламной деятельности и от оказания редакционно-издательских и полиграфических услуг юридическим и физическим лицам — 3,3 млн руб.

В 2011 г. предприятию была предоставлена субсидия на возмещение затрат по муниципальному заданию из городского бюджета в сумме 12,4 млн руб. (в 2010 г. — 12, 9 млн руб.), которая была учтена в составе прочих доходов. Совокупные расходы составили 17 млн руб. (104% к уровню 2010 г.). Финансовый ре-

зультат за 2011 г. – прибыль составила 0,4 млн руб. (на 38% меньше аналогичного показателя 2010 г.).

Средняя численность работников организации составила в 2011 г. 30 чел. (на уровне 2010 г.). Среднемесячная заработная плата работников составила 18609 руб. (102% к уровню 2010 г.).

В 2011 г. предприятием было перечислено налоговых и неналоговых платежей во все уровни бюджетов и государственные внебюджетные фонды 3,0 млн рублей (на 4% ниже уровня 2010 г.). В городской бюджет было перечислено 0,7 млн руб. (на 6% больше 2010 г.).

### **9. Муниципальные автономные учреждения**

В течение 2011 г. на территории города Ярославля осуществляли финансово-хозяйственную деятельность 2 муниципальных автономных учреждения («Дирекция спортивных учреждений» и «Ярославский зоопарк»).

С целью выполнения требований Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в ноябре – декабре 2011 г. 19 бюджетных учреждений были преобразованы в муниципальные автономные учреждения, а именно:

- 12 учреждений отрасли «Культура» (2 школы искусств, 5 домов культуры, 4 дворца культуры, 1 культурно-просветительский центр им. В. В. Терешковой);

- 4 учреждения отрасли «Образование» (3 детских сада, 1 детский оздоровительно-образовательный центр им. Матросова);

- 2 учреждения отрасли «Физическая культура и спорт» (детско-юношеский центр «Молния», специализированная детско-юношеская спортивная школа № 21);

- 1 учреждение отрасли «Семья и детство» (муниципальное учреждение здравоохранения «Санаторий "Ясные Зори"»).

## ***Международный опыт организации местного самоуправления***

За рубежом накоплен огромный опыт организации местного самоуправления, и он может быть использован в России.

В историческом плане в Европе были сформированы основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру. Эти модели представлены на рис. 6.



Рис. 6. Европейские модели местного самоуправления.

### ***Особенности англосаксонской модели местного самоуправления***

Англосаксонская модель распространена в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Индии и в других странах с одноименной правовой системой, где местные представительные органы формально выступают автономно в пределах своих полномочий, без прямого подчинения вышестоящим органам.

Для этой модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц.

Государственный контроль за деятельностью местных органов управления в этих странах осуществляется в основном в форме судебного контроля. По месту и роли местных органов в политической системе этих стран можно сделать вывод, что они фактически являются составной частью государственного механизма.



### ***Черты англосаксонской модели:***

- 1) высокая степень автономии местного самоуправления;
- 2) выборность;
- 3) контроль, прежде всего со стороны населения;
- 4) отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- 5) отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип деятельности – «действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий» (например, в Великобритании полномочия предоставляются Парламентом страны, т. е. на государственном уровне, в США – штатами, т. е. на региональном уровне).

Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Средство государственного влияния – государственные дотации.

### ***Особенности континентальной модели местного самоуправления***

Данная модель местного самоуправления распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Отражает иерархичную структуру управления, в которой осуществляется передача «сверху» различных директив, а «снизу» поступает информация, где на государственные органы работают представители на местах.

### ***Черты континентальной модели:***

- 1) сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня),
- 2) сочетание выборности и назначаемости;

3) определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

4) ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером реализации подобной модели является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая из которых имеет свой представительный орган – совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим.

Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т. е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует).

### ***Особенности смешанной модели местного самоуправления***

Действует в Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах, вобрав в себя разные черты англосаксонской и континентальной моделей.

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении различных муниципальных систем.

Общей тенденцией для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, является сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий.

Например, в Германии, где коммунальное право – исключительная компетенция земель, существует множество различий между земельными Коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления, представленные на рис. 7.

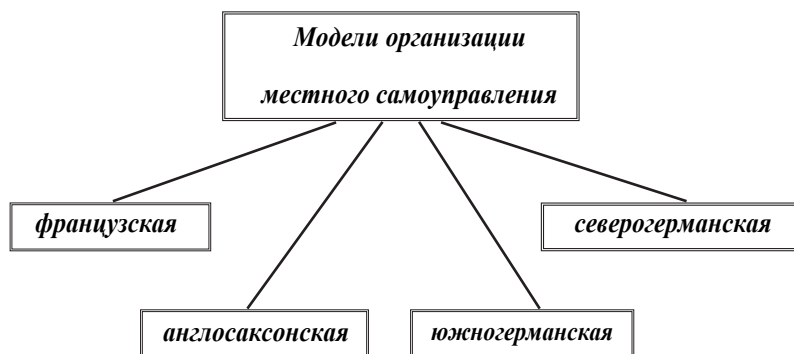


Рис. 7. Модели организации местного самоуправления в Германии

***Особенностями вышеперечисленных моделей являются:***

1) *французская модель* предполагает, что «сильный мэр», занимается и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий;

2) *северогерманская модель* выделяет «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть;

3) *англосаксонскую модель* характеризует «сильный директор» – глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом, притом что бургомистр выполняет в основном представительские функции;

4) *южногерманская модель* делает ставку на «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти.

Попытки унифицировать структуру органов местного самоуправления в Германии предпринимались неоднократно, но были признаны нецелесообразными.

### **Список рекомендованной литературы**

1. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О системе государственной службы Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ.

5. Закон ЯО от 03.06.2005 № 30-з (ред. от 01.12.2010) «О государственной гражданской службе Ярославской области» (принят ГД ЯО 24.05.2005).

6. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 (ред. от 12.01.2010) «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы) "».

7. Алехин, Э. В. Экономика государственного и муниципального сектора: учеб. пособие / Э. В. Алехин. – Пенза: Изд-во ПГУ, 2010.

8. Алехин, Э. В. Государственный и муниципальный сектор экономики в Российской Федерации: учебник / Э. В. Алехин. – Пенза: Изд-во ПГУ, 2011.

9. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М.: Наука, 1996.

10. Морозова, Т. Г. Городское хозяйство: учеб. пособие / Т. Г. Морозова и др. – М.: Вузовский учебник; ИНФРА-М, 2012.
11. Семенова, Т. Ю. Комплексное развитие городов и городского хозяйства: учеб. пособие / Т. Ю. Семенова. – СПб.: СПбГИЭУ, 2006.
12. Широков, А. Н. Муниципальное управление: учебник / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. – М.: КноРус, 2010.
13. Юшина, Е. А. Муниципальное управление: учебник / Е. А. Юшина. – М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003.

# Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
------------------	---

## Часть первая. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

### Глава 1. **Общественный сектор экономики**

#### **и общественные блага**

Общественный сектор как объект изучения.....	5
Государство и рынок. Парето-оптимальное	
использование ресурсов.....	6
Изъяны рынка и их характеристика.....	7
Некоммерческие организации и государство.....	9
Свойства общественных благ.....	10
Предоставление общественных благ.....	11
Проблема «безбилетника».....	15

### Глава 2. **Дальнейший анализ общественных благ**

#### **и проблема общественного выбора**

Распределение, перераспределение и издержки	
перераспределения.....	16
Принцип компенсации.....	20
Нерыночное согласование предпочтений.....	21
Общественный сектор: потребители и поставщики.....	22
Механизм голосования.....	25
Изъяны государства.....	26

### Глава 3. **Общественные расходы.**

#### **Социальная помощь и общественное страхование**

Направления общественных расходов.....	28
Формы общественных расходов.....	29
Общественное страхование.....	30

### Глава 4. **Финансирование и производство товаров**

#### **и услуг в общественном секторе**

Общественные расходы	
и государственные организации.....	32
Контрактация и квази-рынки.....	34
Виды контрактов и типы организаций.....	38

## Часть вторая. **ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ** **ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Глава 5. Управление отраслями социальной сферы.....	42
Глава 6. Государственные финансы	
Социально-экономическая сущность бюджета.....	53
Бюджетная система Российской Федерации.....	56
Расходы бюджетов бюджетной системы РФ.....	61
Глава 7. Государственные внебюджетные фонды.....	71
Часть третья. <b>ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ</b>	
<b>МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА</b>	
Глава 8. Муниципальный сектор	
как объект национальной экономики	
Понятие и сущность муниципального управления.....	75
Муниципальный сектор экономики,	
муниципальное хозяйство.....	79
Структура и виды муниципального хозяйства.....	83
Ресурсы муниципального хозяйства.....	86
Глава 9. Комплекс городского хозяйства	
Понятие, состав и структура городского хозяйства.....	89
Муниципальное хозяйство города Ярославля,	
показатели его деятельности.....	93
Международный опыт организации	
местного самоуправления.....	104

Учебное издание

**Парфенова** Людмила Борисовна

**Кузьмин** Иван Григорьевич

**Бойко** Галина Ахметовна

**Экономика  
государственного  
и муниципального  
сектора**

Учебное пособие

Редактор, корректор М. В. Никулина

Правка, верстка Е. Б. Половковой

Подписано в печать 5.02.2013. Формат 60X84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 6,51. Уч.-изд. л. 5,0. Тираж 50 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен  
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет  
им. П. Г. Демидова.  
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.