

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Б.А. Райзберг

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКИМИ
И СОЦИАЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ
И СОЦИАЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ



ISBN 5-14-002199-X



9 785160 021997

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

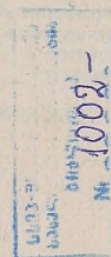
серия основана в 1996 г.



Б.А. РАЙЗБЕРГ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ И СОЦИАЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Москва
ИНФРА-М
2005

УДК 336(075.8)
ББК 65.05я73
Р 12

Райзберг Б.А.
Р 12 Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 384 с. — (Высшее образование).

ISBN 5-16-002199-X

В учебном пособии на современном уровне знаний и в доступной для восприятия широким кругом читателей форме изложены научно-методические и прикладные основы государственного управления социально-экономическими объектами, процессами, отношениями.

Пособие выделяется комплексностью изложения, охватом многочисленных функций государственного управления экономикой и регулированием рыночных процессов, видов и способов управления, включая управление собственностью, имуществом, конкурентоспособностью, экономической и финансовой безопасностью. Значительное внимание уделено анализу опыта реформ системы управления в России, отражен зарубежный опыт государственного регулирования экономики и социальной сферы.

Для студентов экономических вузов и факультетов.

ББК 65.05я73

ISBN 5-16-002199-X

© Б.А. Райзберг, 2005

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....6

Глава 1.
СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ЭКОНОМИКОЙ.....8

- 1.1 Общие сведения об управлении.....8
- 1.2 Цели, задачи и функции государственного управления экономикой.....23
- 1.3 Государственное управление и государственное регулирование.....35
- 1.4 Субъекты государственного управления.....39
- 1.5 Объекты государственного управления.....49
- 1.6 Правовые основы и правовое обеспечение государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями.....56
- 1.7 Эффективность государственного управления.....69
- 1.8 Государственная экономическая политика — стратегическая основа управления экономикой.....83
 - 1.8.1. Сущность экономической политики.....83
 - 1.8.2. Цели государственной экономической политики.....87
 - 1.8.3. Фискальная экономическая политика.....91
 - 1.8.4. Монетарная экономическая политика.....96
 - 1.8.5. Другие виды и формы государственной экономической политики.....99

Глава 2.
МЕТОДЫ И МЕХАНИЗМЫ, ИНСТИТУТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....101

- 2.1. Методы государственного управления.....101
 - 2.1.1. Административно-распорядительные методы государственного управления.....102
 - 2.1.2. Методы экономического побуждения.....110
 - 2.1.3. Социально-психологические методы государственного управления.....117
 - 2.1.4. Сочетание методов государственного управления.....122
- 2.2. Институты государственного управления и институциональные преобразования.....125
- 2.3. Инструменты государственного управления.....139
 - 2.3.1. Инструменты государственного управления макроэкономического уровня.....146
 - 2.3.2. Микроэкономические инструменты государственного управления и регулирования.....157
- 2.4. Государственное экономическое прогнозирование, планирование, программирование.....163
 - 2.4.1. Взаимодействие государства с другими участниками экономической деятельности.....164
 - 2.4.2. Макроэкономическое прогнозирование.....167

2.4.3. Государственное планирование.....	175
2.4.4. Государственное экономическое программирование.....	188
2.5. Государственное бюджетирование.....	203
2.6. Налогообложение и налоговое регулирование.....	219
2.6.1. О налогах и налоговой системе государства.....	219
2.6.2. Принципы налогообложения и налогового регулирования.....	227
2.6.3. Государственное налоговое регулирование.....	231

Глава 3.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРАМИ ЭКОНОМИКИ И СФЕРАМИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....239

3.1. Государственное управление производственным сектором и отраслевой структурой производства.....	239
3.1.1. Роль государства в управлении производством.....	239
3.1.2. Государственная промышленная политика.....	246
3.1.3. Государственные закупки в системе управления производством.....	250
3.2. Государственное управление социальными процессами и социальной сферой экономики.....	255
3.2.1. Участие государства в социальных процессах.....	255
3.2.2. Социальная поддержка и защита населения со стороны государства.....	258
3.2.3. Формы, методы, инструменты государственного социального управления.....	267
3.2.4. Государственное регулирование труда и занятости. Социальное партнерство в государственном управлении.....	272
3.3. Государственное управление объектами и отношениями собственности.....	282
3.3.1. Виды и способы государственного управления собственностью.....	282
3.3.2. Коммерциализация государственных предприятий.....	288
3.3.3. Аренда государственной собственности. Государственные концессии.....	289
3.3.4. Приватизация государственной собственности.....	291
3.3.5. Разграничение прав собственности и полномочий управления. Передача объектов собственности из одной формы в другую.....	293
3.3.6. Национализация, огосударствление объектов собственности.....	296
3.3.7. Социальная направленность процессов преобразования собственности.....	297
3.3.8. Управление функционированием объектов государственной собственности.....	300
3.4. Государственное управление финансами.....	302
3.4.1. Сущность финансов и управления финансами со стороны государства.....	302
3.4.2. Управление финансовыми потоками.....	309
3.4.3. Государственное управление финансово-кредитными отношениями и банковской деятельностью.....	315
3.5. Государственное антимонопольное регулирование. Государственная поддержка конкуренции и конкурентоспособности товаропроизводителей.....	323

3.5.1. Конкурентный и монополичный рынки.....	323
3.5.2. Государственное противодействие монополизму.....	326
3.5.3. Государственное регулирование естественных монополий.....	330
3.5.4. Антимонопольное управление рынками имущественных объектов собственности.....	333
3.5.5. Государственная поддержка конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей.....	335
3.6. Инвестиции и инновации как объект государственного управления.....	339
3.6.1. Сущность инвестиций и инвестиционных процессов. Источники инвестиций и их потребители.....	339
3.6.2. Цели, задачи, проблемы государственного управления инвестициями.....	347
3.6.3. Роль государства в активизации инвестиционных процессов.....	351
3.6.4. Государственное управление инновационно-инвестиционной деятельностью.....	356
3.7. Государственное управление внешнеэкономической деятельностью.....	358
3.7.1. Цели и задачи, органы управления внешнеэкономической деятельностью.....	358
3.7.2. Способы государственного управления внешнеэкономической деятельностью.....	361
3.7.3. Государственная поддержка и стимулирование внешнеэкономической деятельности.....	365
3.8. Управление экономической безопасностью.....	367
3.8.1. Сущность и содержание экономической безопасности.....	369
3.8.2. Критерии экономической безопасности.....	375
3.8.3. Финансовая устойчивость и безопасность.....	377

Литература.....	382
-----------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

Во всех странах в любых социально-экономических системах государственное управление составляет неотъемлемую часть процесса управления экономикой. Государству принадлежит определяющая роль в управлении экономическими объектами, относящимися к государственной собственности, включая продажу, приобретение, приватизацию этих объектов, их использование для выполнения государственных функций, предоставление в аренду, концессию, в качестве залога. Государство управляет формированием и расходованием бюджета страны и регионов, движением государственных финансовых ресурсов, выполняет функции социального управления, способствует решению задач научно-технического развития.

Не остаются вне влияния государства и рыночные процессы, для регулирования которых государство использует правовые, организационные, экономические механизмы, институты и инструменты. Программно-целевое планирование и управление также попадает в сферу государственного воздействия.

В современной науке и практике во многом преодолена концепция невмешательства государства в рыночную экономику. Стало очевидным, что только государство способно преодолеть так называемые «провалы» рынка и ввести экономические процессы в цивилизованное русло сочетания централизованного управления и рыночного саморегулирования. Государственное управление тесно сочтается с набирающим обороты в России муниципальным управлением, предусматривающим по существу продолжение государственного управления в форме местного самоуправления.

Повышение роли государственного управления экономикой, его повсеместное распространение привели к выделению в числе базовых предметов, изучаемых в высших учебных заведениях России экономического, юридического, социологического профиля, предмета «Государственное и муниципальное управление», в целом и его отдельных частей. Тенденции к изучению государственного управления (государственного регулирования) наблюдаются в средних специальных учебных заведениях, колледжах и даже в средней школе.

Появились отечественные учебные пособия по государственному и муниципальному управлению, для вузов, приходящие на смену ранее изданным иностранным источникам.

Вместе с тем под влиянием продолжающихся в России реформ и в связи с усложнением объектов и процессов управления экономикой и социальной сферой предмет теории и практики государственного управления постоянно расширяется и углубляется, требует дополнения новыми разделами. Так, в последние годы приобрели актуальность антикризисное управление, финансовый менеджмент, реинжиниринг, управление экономической безопасностью, административные реформы государственного управления. Отсюда вытекает необходимость обновления учебной литературы.

Настоящее учебное пособие согласно замыслу автора отличается от других полнотой охвата содержания государственного управления в его современных формах, используемых в России и за рубежом. Содержание книги излагается доступным не только для студентов вузов, но и для учащихся колледжей и школ образом.

В свете изложенного учебное пособие может быть рекомендовано широкому кругу читателей, изучающих государственное и муниципальное управление в самых разных учебных заведениях. Книга способна стать полезной лицам, повышающим квалификацию в области государственного управления и стремящимся получить системное представление об этом предмете.

Автор выражает признательность В.Ю. Буряк за творческое участие в подготовке книги к изданию.

Глава 1 СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

1.1. Общие сведения об управлении

Государственное управление экономикой, хозяйством, так же как и муниципальное управление, представляют неотъемлемую часть более общей системы управления экономикой страны.

Учитывая, что процессы управления на разных уровнях тесно связаны между собой, целесообразно предположить рассмотрению собственно государственного управления общее описание управления экономикой, которое сплетается с управлением обществом, социумом, жизнедеятельностью населения. Познавая вначале общие сведения об управлении и определяя место государственного управления в единой системе управления хозяйством, экономической деятельностью, удастся полнее представить всю многогранную картину управления объектами экономической природы, социальными процессами.

Само исходное понятие «управление» относится к числу неоднозначно и нечетко трактуемых категорий. При достаточной простоте и наглядности интуитивного восприятия смысла управления попытки четко определить, описать значение термина «управление» наталкиваются на серьезные трудности, даже если они предпринимаются специалистами, знающими теорию и обладающими опытом.

На первый взгляд, смысл понятий «управлять», «управление» настолько очевиден, что они не нуждаются в дополнительном объяснении. Ведь с детских лет мы видим, как родители управляют детьми, руководители — подчиненными, водитель — автомобилем, автоинспектор — водителями. Да и каждый из нас чем-то и кем-то обязательно управляет, хотя бы расходами собственных средств. Несмотря на все это, дать достаточно общее, четкое определение терминов «управлять» и «управление» трудно. Авторы, составители энциклопедий и словарей, начиная с В. Даля и

завершая современными, предпочитают либо прибегать к объяснению посредством привлечения близких, аналогичных по значению слов типа «руководить», «направлять», «распоряжаться», либо иллюстрировать управление примерами управленческой деятельности.

Общность, многоаспектность и многозначность универсального понятия «управление», получившего широкое распространение и употребляемого в разных смыслах, затрудняет возможность раскрытия его сущности одной или несколькими фразами.

Характерно, что российскому термину «управление» и близким к нему словам «руководство», «организация» в английском языке соответствует большее количество слов с аналогичным смыслом, включая следующие:

government — государственное, правительственное управление, форма правления;

management — руководство, распоряжение, заведование, администрирование;

administration — организация, администрирование, распоряжение;

direction — руководство, директивное (указательное) управление;

conduct — управлять посредством контрактов, водить, руководить;

drive — управлять транспортом, править;

steer — направлять, править, вести (машины, людей).

Таким образом, наблюдается ограниченность набора слов в русском языке, адекватных универсальному термину «управление», отражающих его разновидности. В одном понятии «управление» совмещаются такие его формы, как «управление государством», «управление производством», «управление людьми», «управление машинами». Это заставляет сопровождать слово «управление» эпитетами, дополнениями, разъясняющими, в каком смысле, значении оно употребляется.

В широком понимании управление есть сознательное воздействие со стороны людей на объекты живой и неживой природы и процессы, в которых участвуют эти объекты, с целью получить желаемый результат. Следуя этому краткому определению, представим управление в виде упрощенной схемы (рис. 1.1), чтобы в

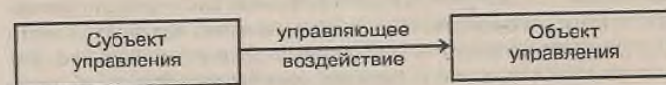


Рис. 1.1. Упрощенная принципиальная схема управления

последующем обогащать эту схему, насыщая ее новыми элементами и деталями, а также сопровождая словесными пояснениями.

Под **субъектом управления** понимают активную сторону управления, лицо, которое управляет. **Объект управления** — это пассивная сторона, подвергающаяся воздействию со стороны субъекта. **Управляющее воздействие** есть способ, инструмент, посредством которого субъект влияет на объект, направляет его действия.

Содержание управления, виды управляющих воздействий существенно зависят от того, кем и чем управляет субъект, т.е. от объекта управления. В состав вещей, предметов, существ, входящих в состав объектов управления, входят:

- природная среда, доступная воздействию, влиянию со стороны людей;

- созданные человеком средства в виде материалов, энергии, зданий, сооружений, оборудования, информации, денежных ценностей;

- люди, члены общества, производители, потребители.

Говоря о перечисленных объектах управления, мы имеем в виду:

- а) **собственно объекты** в их материально-вещественном воплощении;

- б) **процессы**, в которых участвуют, задействованы указанные объекты;

- в) **отношения** между людьми, возникающие в ходе протекания процессов.

Применительно ко всей отмеченной выше гамме объектов субъектами управления являются по существу только человек, люди, группы людей, органы управления. Не все объекты и процессы, протекающие в природе и обществе, подвержены непосредственному воздействию со стороны людей, часть из них не управляема или только частично управляема человеком. Идеалисты, верующие люди считают, что в управлении этими объектами проявляется божественное начало, тогда как материалисты, атеисты полагают, что такими объектами и процессами управляют законы природы.

Отметим, что наличие органов управления, государства и общества, выступающих в роли субъектов управления, не противоречит утверждению, что в конечном счете всем, что поддается управлению в мире, управляют люди. Повсеместно утверждающие, что экономикой, обществом, страной управляет государство, должны представлять и понимать, что органы управления, олицетворяющие государство, действующие от его имени, состоят из людей. В управленческих решениях, законах, правилах и нормах, исходящих от этих органов, проявляется воля людей.

Наличие так называемых автоматов управления в виде автоматических устройств, роботов, реализующих отдельные управленческие действия, функции, не превращает такие приборы в субъекты управления, так как программа их действия создана и заложена человеком. Теория подобных технических устройств, именуемая теорией автоматического регулирования, не входит в теорию управления экономикой и обществом, хотя и обладает определенной общностью, вытекающей из единства кибернетических принципов.

Управление — это сознательное воздействие человека, социальных групп, специально созданных органов на различные объекты и протекающие в окружающем мире процессы, на людей и отношения между людьми, осуществляемое с целью достижения определенного состояния объектов, придания процессам нужной направленности, получения желаемых, требуемых, намеченных результатов.

В зависимости от вида объекта, на который ориентированы управляющие воздействия, от круга людей, на которых оказывают влияние те, кто управляет, различают *управление обществом, государством, экономикой, социальными процессами, организациями, производственными коллективами, домашним хозяйством* и многие другие аналогичные разновидности управления.

Дополним сформулированное выше общее определение понятия «управление» с тем, чтобы разъяснить его наиболее важные признаки.

Во-первых, управление — это **осознанный процесс**, т.е. управляющее лицо заранее продумало, наметило, осознало виды используемых им управляющих воздействий, их последствия. Управление, осуществляемое людьми, есть плод разума, а не инстинкта или разнузданных эмоций.

Во-вторых, управление есть не всякое, а энергетически слабое, чаще всего **информационное, сигнальное воздействие** на объект в виде указаний, установлений. Если человек физически воздействует на объект, перемещает предмет с места на место, то такое воздействие нельзя считать управлением. А если человек указывает как надо действовать, то это уже управление, характеризующее тем, что слабое по физической мощности, затрачиваемой энергии воздействие приводит к гораздо более весомым, масштабным, энергетически ощутимым результатам. Управление есть слабое воздействие, порождающее сильный эффект.

Чрезвычайно важное свойство управления — **наличие целей**, на достижение которых оно и направлено. Управление, собственно, и возникает потому, что люди желают достичь определенных це-

лей, осуществить свои намерения, удовлетворить некоторые потребности, получить нужный результат. Формирование цели предшествует управлению. Исходя из своих целей, желаний, устремлений человек организует, направляет действия других людей, ход процессов таким образом, чтобы выполнить целевую задачу. А это и есть управление, которое иногда, подчеркивая его целевую ориентацию, называют **целевым управлением**.

Управление экономикой, т.е. экономическими объектами, процессами, отношениями, будучи частью управления государством и обществом, характеризуется следующими признаками:

1) сочетанием управления производством, распределением, обменом, потреблением, т.е. воспроизводством общественного продукта;

2) воздействием на людей, производственные коллективы и социальные группы, учитывающим их интересы, мотивы действия, индивидуальную и социальную экономическую психологию;

3) направленностью на придание производственно-экономическим и социально-экономическим процессам, экономическим отношениям между людьми, социальными группами, регионами, государствами того характера, который необходим лицам, осуществляющим управление, соответствующим их целям и намерениям;

4) влиянием на людей, обеспечивающим их участие в экономической деятельности, в процессах преобразования экономических, природных ресурсов в продукт обеспечения жизнедеятельности общества.

Неизбежность управления экономикой, хозяйством, часто именуемого менеджментом, вытекает из объективно обусловленной необходимости организации, координации труда совместно действующих работников, придания ему выраженной целевой направленности, обеспечения эффективного использования ресурсов. Управление, непосредственно влияя на ключевые экономические процессы, их участников, результаты экономической деятельности, представляет неотъемлемую часть экономической системы государства и общества, мировой экономики.

Термин «управление экономикой» в равной мере относится как к управлению со стороны государственных федеральных органов, органов власти субъектов федерации, муниципальных органов, так и к управлению, осуществляемому хозяйствующими субъектами. В отличие от этого понятие «менеджмент» не принято распространять на государственное, общественное и даже муниципальное управление экономикой. Менеджмент есть руководство, администрирование, организация дела. Строго говоря, **менеджмент** — это часть управления экономикой, охватывающая управление организаци-

ями, предпринимательскими структурами, персоналом, производственной, товарообменной, финансовой деятельностью в масштабах отдельного вида бизнеса, одной или нескольких организаций, компаний, предпринимательского проекта.

В теории управления принято различать внутреннее и внешнее управление. **Внутренним** называют управление, при котором управляющие воздействия формируются в самой управляемой системе, внутри нее. Субъект (орган) управления, вырабатывающий управляющие воздействия, образует вместе с управляемой системой, объектом управления единый хозяйственный комплекс. Органы управления, а также лица, осуществляющие управление, входят при внутреннем управлении в состав управляемой организации, ее штат.

Внешним именуют управление, при котором управляющие воздействия поступают в управляемую систему извне. В этом случае управляющая система не входит в состав управляемой, выделена в самостоятельный внешний орган. Лица, осуществляющие внешнее управление, не включаются в штат управляемой организации, не являются ее работниками, сотрудниками.

Схемы внутреннего и внешнего управления изображены на рис. 1.2.

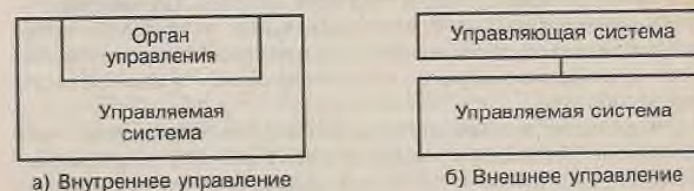


Рис. 1.2. Схемы внутреннего и внешнего управления

Отметим определенную условность разделения управления и органов управления на внутренние и внешние. Так, по отношению к национальной экономике страны, экономике ее отраслей, управляемых министерствами, службами, агентствами, государственное управление является внутренним, а по отношению к экономике отдельного региона, производственной организации — внешним.

Разновидность внутреннего управления в виде **самоуправления** — это управление регионом, организацией, фирмой, компанией со стороны их органов управления. В условиях самоуправления внешнее управление ограничивается относительно узким кругом проблем общего характера и воплощается в виде законов, указов,

правительственных постановлений, национальных программ, требующих исполнения всеми, на кого распространяется действие указанных законодательных, нормативных актов. Самоуправляемые территории, организации вправе самостоятельно принимать и осуществлять управленческие решения в рамках действующих законов.

В условиях самоуправления внутреннее управление занимает ведущее место в повседневном, текущем управлении. Но все же в отдельных, ключевых вопросах внешнее управление обладает приоритетом, в особенности это относится к государственному управлению. Соотношение внутреннего и внешнего управления характеризует степень демократизации, централизации и децентрализации управления.

Во всех процессах управления вне зависимости от их природы и участия в них человека как источника управляющих воздействий имеется нечто общее, присущее всем формам, видам управления. В любой системе управления присутствуют типичные составные части и связи. Достаточно типична и структура систем управления.

В XX в. сформировалось самостоятельное научное направление, предметом которого стало изучение общих принципов управления, характеризующих его как универсальный процесс, свойственный социальным, экономическим, биологическим, техническим системам, объектам. Наука, изучающая общие закономерности управления в живой и неживой природе, в технике и экономике, получила название «кибернетика». Ветвь кибернетики, предметом которой стало изучение, исследование управления в экономике, известна под названием «экономическая кибернетика». Значительный вклад в зарождение и развитие кибернетики внес выдающийся американский ученый Норберт Винер, которого называют «отцом кибернетики». Любопытно, что хотя термин «кибернетика», в переводе с греческого означающий «кормчий», «рулевой», вошел в научный обиход в 1948 г. после выхода в свет книги Н. Винера «Кибернетика», впервые это слово использовал французский физик Ампер для обозначения государственного управления.

Кибернетика исходит из положения о единой принципиальной схеме управления в виде общей модели функционирования управляемой системы, изображенной на рис. 1.3, представляющей развитие и обобщение схемы рис. 1.1. Основные элементы приводимой схемы типичны для любых систем, форм и видов управления. Подобную схему называют кибернетической.

Согласно общей схеме функционирования управляемых систем субъект управления вырабатывает, инициирует управляющие воз-

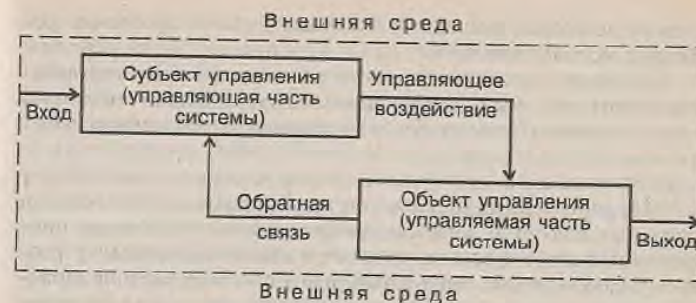


Рис. 1.3. Типичная схема и структура системы управления

действия в виде сигналов, команд, которые поступают к объекту управления (в схеме условно обозначен один объект, обычно их бывает несколько), представляющему по отношению к субъекту управляемую, исполнительскую часть системы. О реакции объекта на управляющий сигнал субъект узнает через канал обратной связи, получая по этому каналу информацию об ответных действиях, поведении объекта. В зависимости от полученной по каналу обратной связи информации и изменения условий, целей и задач управления субъект управления вырабатывает и передает объекту новые управляющие воздействия.

Субъект и управляемые им объекты образуют в своем взаимодействии управляемую систему, включающую управляющую часть, называемую иногда просто управляющей системой, и управляемую часть в виде совокупности объектов, которыми управляет субъект. Управляемая система обычно не бывает замкнутой, закрытой, изолированной, она представляет открытую систему, тесно взаимодействующую с внешней средой, в условиях которой функционирует. В частности, внешняя среда оказывает воздействие на субъект управления в виде, например, поступающей к нему извне управленческой информации, что в схеме обозначено как вход. А объект управления призван создавать продукт своей деятельности, поступающий на его выход.

Выделим отдельные специфические ситуации, складывающиеся в управлении.

Во многих случаях управляющие воздействия ставят своей задачей обеспечить следование объекта управления программе действий, заданной субъектом. По каналу обратной связи субъект управления получает информацию об отклонениях от программы и вырабатывает управляющие воздействия, подавляющие, ликви-

дирующие такие отклонения. Подобное управление именуют **управлением по отклонениям**.

Близким к управлению по отклонениям является **ситуационное управление**, заключающееся в том, что управляющие воздействия субъект управления формирует в зависимости от ситуации, складывающейся в той среде, в которой функционирует управляемая система.

Недостаточный учет, слабая реакция или даже пренебрежение со стороны субъекта управления информацией, получаемой им по каналам обратной связи, характеризует **«жесткое» управление**. В таком управлении проявляются кабинетный стиль, нежелание руководителей вникать в результаты и последствия принятых ими решений. Жесткое однонаправленное управление имеет место и в тех ситуациях, когда каналы обратной связи засорены, искажают информацию об истинном состоянии и поведении объекта или когда обратная связь вообще не работает, отсутствует. Образный пример подобного рода ситуации являет собой управление централизованной отопительной системой, когда лицо (субъект управления), настраивающее систему на определенный режим, не получает по каналам обратной связи информацию о величине температуры в отапливаемых помещениях.

Обратная картина наблюдается при чрезмерно **«мягком» управлении**, когда руководитель благодаря надежно действующим каналам обратной связи хорошо информирован о состоянии объекта управления и его реакции на управляющие воздействия, но не способен вырабатывать, применять действенные управленческие решения или, как говорят, **«власть употребить»**. Канал обратной связи работает, а управляющий канал, по сути, бездействует. В кибернетике и экономике подобную ситуацию характеризуют как **потерю управляемости**. Такого рода проблема возникла в российской экономике в период проведения рыночных реформ, когда централизованное государственное управление экономикой оказалось утерянным, а мягкое, но в то же время действенное рыночное самоуправление, сопровождаемое государственным регулированием, — неосвоенным.

Общность кибернетических принципов и управления экономикой проявляется еще в одном отношении. Согласно принятому в кибернетике **принципу необходимого разнообразия** степень, мера разнообразия, характеристик, свойств, способов действий субъекта управления должна быть выше, чем у объекта управления. Это означает, что субъект управления структурно устроен сложнее объекта управления, имеет более высокий уровень организации, маневренности. Руководитель обязан обладать крутом знаний и пред-

ставлений об объекте управления, большим, чем обладают руководимые им лица, исполнители. Однако в экономике принцип необходимого разнообразия соблюдается далеко не всегда.

И наконец, еще одна общность кибернетики и управления экономикой. Кибернетика и теория информации исходят из представления об управлении как способе снижения энтропии системы. **Энтропия** есть свойство системы, характеризующее меру ее упорядоченности, организации; чем ниже энтропия — тем выше уровень организации. Согласно законам термодинамики при отсутствии управления энтропия изолированной, закрытой системы повышается, система теряет структуризацию, упорядоченность, превращается в однородную массу, не обладающую энергетическим потенциалом. Управление в живой природе позволяет живым организмам снижать энтропию (увеличивать неэнтропию) и тем самым повышать свои энергетические, жизненные способности посредством организации жизненных процессов и противостояния смерти, распаду, превращению в прах. Есть все основания утверждать, что и управление экономикой своей сутью направлено на снижение энтропии экономических систем, внесение в них организации, упорядоченности, предотвращающих опасный рост энтропии, который приводит к снижению энергетических возможностей, подавлению источников развития, уменьшению степени разнообразия. Управление противодействует деструкции, деградации систем.

При всей общности понятий «кибернетика» и «управление» они не идентичны. Кибернетика есть наука об общих законах преобразования информации в сложных управляющих системах. Управление же изучает не только информационную природу управляющих воздействий и обратной связи, главное внимание в нем сосредоточено на субъектах и объектах управления, механизмах формирования управляющих воздействий, способах и результатах их влияния на объекты управления. Кибернетика, будучи в своей основе физической и математической наукой, интересуется чисто информационными процессами. В управлении экономикой упор делается на экономическом содержании управленческой информации, на роли людей как лиц, вырабатывающих и исполняющих управленческие решения, на возможности с помощью управления направлять и изменять экономическую систему.

Важным правилом построения систем управления экономикой, в особенности системы государственного управления, служит принцип иерархичности управления, который не получил явного отражения на рис 1.3.

Принцип иерархичности является системообразующим в управлении экономикой, т.е. служит основой формирования систем управления экономическими объектами и процессами. Иерархией (от греческого *hierarchia* — священная власть) называют способ построения, организаций сложных систем, в первую очередь, систем управления экономическими объектами и процессами, при котором части, элементы системы распределены по уровням значимости, важности, подчиненности. В итоге система управления становится многоуровневой, многоступенчатой, сохраняя в то же время единство, целостность. Простейшим примером иерархической структуры является система управления организацией, возглавляемая директором (первый уровень иерархии), которому подчинены заместители директора (второй уровень иерархии), каждому из которых подчинены начальники отделений (третий уровень иерархии), имеющие в своем подчинении начальников отделов или цехов (четвертый уровень иерархии).

Иерархической структурой обладают практически все органы управления большими или сложными системами, объектами. Иерархическое построение вносит организационную упорядоченность в управление экономическими объектами, обеспечивая соподчиненность и разграничение полномочий руководителей разного уровня. Иерархия управления служит основным способом фиксации внимания руководителей высших звеньев на стратегических задачах, передачи принятия менее важных решений руководителям нижестоящего уровня. Иерархический подход в управлении связан с **агрегацией** (укрупнением) при переходе с низших уровней управления на более высокие и **деагрегацией** (разукрупнением) задач управления при переходе с высших уровней управления на более низкие, подчиненные.

Иерархический принцип построения структур управления обеспечивает **субординацию**, т.е. служебное подчинение лиц, младших по занимаемой должности, лицам, занимающим более высокое положение. Это правило служебной дисциплины обладает особой важностью в административных структурах и органах управления, обеспечивая **единоначалие** в управлении. Принцип субординации касается не только распределения и установления уровней управленческих прав и полномочий, но и ответственности за последствия принятых решений. Руководитель низшего уровня не должен отвечать за навязанные ему, но не противоречащие законам решения руководителей более высокого уровня.

Иерархический характер управления экономическими объектами и процессами правомерно считать объективной закономерностью, вытекающей из кибернетической сущности управления

экономикой. Обобщим схему управления на рис. 1.3, построенную для двухуровневой системы управления: субъект — объект на случай трехуровневой системы: субъект — объект (субъект) — объект (рис. 1.4).

В предложенной схеме выделяются три уровня иерархии. Первый уровень занимает субъект высшего звена управления. Он реагирует на информацию на входе, поступающую из внешней среды. Это могут быть управляющие воздействия со стороны еще более высоких уровней управления. На основании этой информации и исходя из интересов, целей, задач своего уровня иерархии, субъект первого уровня вырабатывает управляющие воздействия по отношению к подчиненному ему объекту управления. По каналу обратной связи субъект управления первого уровня получает информацию о том, как реагирует объект управления на управляющие воздействия.

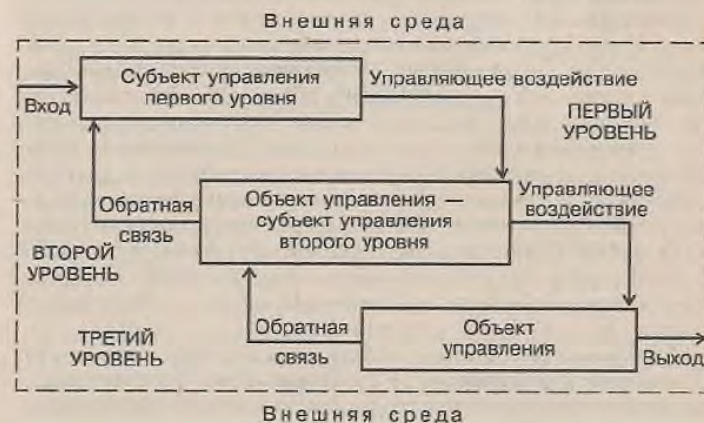


Рис. 1.4. Схема трехуровневой системы управления

Объект управления по отношению к субъекту первого уровня в этой схеме является одновременно субъектом управления по отношению к нижестоящему, подчиненному ему объекту управления, что позволяет называть его субъектом управления второго уровня. На основании управляющих воздействий, поступающих на второй уровень системы из первого уровня, и исходя из целей, задач, интересов второго уровня, субъекты управления этого уровня вырабатывают управляющие воздействия по отношению к

объектам управления, которые подчинены этим субъектам. Получая по каналам обратной связи информацию о реакции объектов управления на управляющие воздействия своих субъектов, субъекты второго уровня вырабатывают новые управляющие воздействия.

Если объекты управления, занимающие третий уровень в иерархии управления, сами уже не являются субъектами управления, а представляют просто работников, то третьим уровнем иерархии и завершается структура такой системы управления.

Изображенная на рис. 1.4 трехуровневая структура иерархически построенной системы управления упрощена, ибо не отражает наличия у одного субъекта управления нескольких подчиненных ему объектов управления. При наличии у каждого субъекта управления двух управляемых им объектов схема трехуровневой иерархической структуры системы управления обретает вид, изображенный на рис. 1.5.

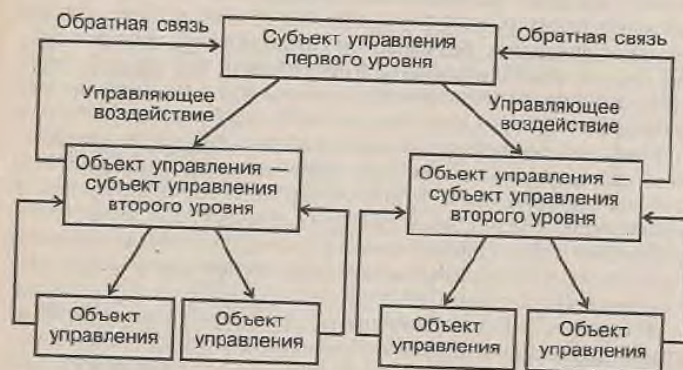


Рис. 1.5. Схема трехуровневой иерархической структуры управления

С целью упрощения рисунка на нем не указаны окружающая среда и порожденные ею входы и выходы, характеризующие связь изображенной системы управления с окружающей ее внешней средой.

Реальные иерархические структуры управления экономикой более сложны, так как количество уровней управления в них достигает иногда пяти-семи. Кроме того, один и тот же объект управления может быть подчинен разным субъектам, а отдельные

объекты управления высоких уровней не обязательно представляют собой субъекты управления объектов нижестоящих уровней.

Линии, каналы, которые на схемах изображают управляющие воздействия и обратные связи, в реальных иерархически построенных системах управления воплощены в виде документов, информационных потоков, обладающих разной формой и содержанием и к тому же практически непрерывно изменяющихся во времени. В реальных иерархических структурах управления не наблюдается строгого разделения субъектов и объектов управления по уровням иерархической лестницы. При нечетком структурировании полномочий управления и связанных с ними обязанностей, функций один и тот же субъект управления способен выступать в роли субъекта разных уровней иерархии, что обычно вносит путаницу, сбой в подготовку, формирование и исполнение управленческих решений.

Несмотря на то что реальные иерархически построенные системы управления экономическими объектами и процессами не обладают академической стройностью и четкостью, присущих им в книгах, учебниках, без иерархии управление экономикой просто не могло бы существовать. Иначе верхние эшелоны государственного управления были бы завалены мелкими микроэкономическими задачами, а менеджеры напрасно бы ожидали стратегических решений сверху. Иерархия — это прежде всего внесение порядка, организации в систему управления экономикой. Но в процессе построения и функционирования государственной и муниципальной системы управления экономикой следует стремиться не только к формально-иерархическим структурам, но и к распределению функций управления исходя из творческих возможностей управленцев.

Изложенные выше положения теории управления в целом и теории управления экономикой в частности относятся и к государственному управлению экономикой. Вместе с тем правомерно выделение государственного управления как относительно самостоятельной ветви, а в какой-то мере даже ствола управления экономикой страны в силу его значимости и наличия у него специфических свойств.

Государственное управление представляет собой управление экономикой со стороны государственных законодательных, исполнительных, судебных органов, осуществляемое в интересах страны и народа, охватывающее в основном экономическую стратегию и политику, выработку и контроль за соблюдением общих норм и правил хозяйствования, а также управление объектами государственной собственности, государственным сектором экономики.

Государственному управлению экономикой свойственны:

1. Высокий уровень централизации, обусловленный макроэкономическим характером задач государственного управления и возможностью государства использовать властные полномочия.
 2. Сочетание прямого, непосредственного директивного управления с косвенным регулированием посредством использования экономических стимулов и рычагов, рыночных институтов и инструментов.
 3. Широкое применение методов и средств макроэкономического анализа, прогнозирования, планирования, социально-экономического программирования.
 4. Преимущественное использование правовых форм и методов управления, основанных на принятии законодательных и других нормативных актов, регулирующих экономическое поведение и отношения между хозяйствующими субъектами.
 5. Участие масс в управлении экономикой посредством его демократизации, использования выборной системы, учета общественного мнения, проведения референдумов.
 6. Придание социальной ориентации национальной экономике посредством направления бюджетных средств в социальную сферу, использования социальных ориентиров развития экономики.
 7. Проведение структурной политики в масштабе экономики страны, осуществление мер по совершенствованию отраслевой, региональной, воспроизводственной, технологической структуры производства, рациональному сочетанию форм собственности, развитию научно-технического потенциала.
 8. Обеспечение единства общенациональной и региональной экономической политики, соблюдение принципов федерализма.
 9. Фискальная направленность, использование управления как инструмента получения и распределения финансовых ресурсов, наполнения государственного бюджета денежными средствами за счет взимания налогов, сборов, пошлин.
 10. Воздействие на внешнеэкономическую деятельность, регулирование внешнеэкономических связей и отношений в интересах национальной экономики и в целях выгодного для страны участия в мировой экономике.
- Особенности государственного управления экономикой в более детальном изложении представлены в следующих разделах.

1.2. Цели, задачи и функции государственного управления экономикой

Наличие целенаправленности, целевой ориентации присуще государственному управлению экономикой как системе жизнеобеспечения страны. Отвечая за жизнь и благосостояние, благополучие людей, зависящее от состояния экономики, государство призвано соответствующим образом ставить перед собой цели управления.

В экономике, как и в любой другой управляемой системе, цели управления теснейшим образом связаны с целями самой системы и во многом воспроизводят их. Так что, говоря о целях государственного управления экономикой, будем одновременно иметь в виду и понимать под ними цели экономики, хозяйственной системы страны. В то же время на целях управления неизбежно лежит отпечаток целевых установок государства, государственных органов, властных структур, осуществляющих управление.

Будем исходить из положения, что государственно поддерживаемой главной целью экономики является достижение и поддержание максимально возможного текущего и потенциального уровня удовлетворения общественных и рациональных индивидуальных, семейных, групповых потребностей населения, народа страны. В такой формуле содержатся неопределенности, заключающиеся в нечетком представлении о структуре потребностей, уровнях их удовлетворения, соотношения между текущими и перспективными потребностями разных слоев населения. В то же время на основе подобной «размытой» формулировки удастся обрисовать с использованием научных представлений о потребностях и интересах разных социальных групп и общества в целом вектор целей государственного управления экономикой, составляющие которого приобретают количественное и качественное выражение.

Исходя из генеральной цели экономики и вытекающих из нее подцелей, задач должны формироваться задачи, целереализующие функции системы государственного управления экономикой. Однако целевая ориентация государственного управления экономикой вырабатывается не только посредством проецирования на управление заданных целей и задач экономики, а функции управления не вытекают однозначно из функций экономики, ее частей, элементов, звеньев, объектов.

Если цели экономики не заданы, не обусловлены ее сущностью, национальной спецификой, исходным состоянием, то их

установление является одной из самых важных и трудных задач государственного управления экономикой, составляющих предмет **целеполагания**. В этом случае формирование целей национальной экономики представляет первичную задачу управления экономической страны, что требует формирования национальной экономической идеи, выработки адекватной ей стратегии и концепции социально-экономического развития, целепроектирующих прогнозов, целереализующих планов, программ, проектов, бюджетов.

Сложность целеполагания заключена в том, что социально-экономические цели не самоочевидны, многообразны и к тому же сложнее поддаются количественному, числовому измерению, чем словесному (вербальному) описанию. Далее необходима трансформация целей экономики в цели управления. Исходя из целей экономики формируются задачи, функции управления, обеспечивающие достижение намеченных экономических ориентиров. Поэтому само осуществление государством функций управления, способствующих достижению целей экономики, правомерно считать целью управления, понимаемого как государственное воздействие на экономические объекты и процессы для придания им желаемой направленности. Так что цели государственного управления экономикой, заключающиеся в конечном счете в решении проблем, стоящих перед экономикой страны, включают, с одной стороны, систематизацию и обоснование социально-экономических целей, а с другой — генерирование эффективных управляющих воздействий, ведущих систему к намеченным рубежам, практическое достижение этих рубежей.

Говоря о целях и задачах государственного управления экономикой, надо иметь в виду, что в поле зрения должно находиться прежде всего решение крупномасштабных социально-экономических, народно-хозяйственных проблем, затрагивающих интересы многих экономических субъектов, значимых для экономики страны в целом, отраслей и регионов, населения, государства. Приходится считать и с тем, что в условиях рыночных отношений государство полномочно реализовать только часть функций управления, разделяя их с другими субъектами хозяйственной деятельности. Это прежде всего регулятивные функции. Так что и цели государственного управления экономикой должны вписываться в круг управленческих полномочий, предоставленных государству, его органам законами страны, международными соглашениями.

Обрисует вначале в самых общих чертах наиболее типичные цели управления экономикой, в реализации которых призвано непосредственно участвовать государство.

Цели поддержания устойчивого состояния экономики возникают в условиях, когда надо закрепить подобное состояние в силу того, что оно удовлетворяет условиям функционирования и ключевым требованиям к экономике, либо в связи с опасностью ухудшения этого состояния, которое надо предотвратить. Такую ситуацию в управлении называют **гомеостазисом** (гомеостазом). На первый взгляд, подобная целевая установка представляется консервативной, противоречащей принципам непрерывного развития экономики, экономического роста. Однако такое мнение в современных условиях может оказаться ошибочным. В погоне за не обеспеченным ресурсными возможностями наращиванием экономического потенциала, увеличением валового внутреннего продукта, ростом доходов экономика способна терять стабильность, устойчивость. В итоге возникает угроза потери устойчивости, неминуемо порождающей спад, кризис, деструкцию экономики.

Располагаемое количество и качество ресурсов всегда ниже желаемого и необходимого для удовлетворения растущих потребностей. Наблюдается истощение ряда природных невозобновляемых ресурсов, сопровождаемое ростом издержек производства, затрат на обеспечение безопасности, охрану окружающей среды, преодоление последствий чрезвычайных ситуаций. В итоге растут государственные расходы, сужаются возможности инвестирования в обеспечение экономического роста. Государством, попавшим в такую экономическую ситуацию, впору задуматься об обеспечении устойчивости путем поддержания достигнутого состояния, устранения угроз сползания в кризис. Цели обеспечения устойчивости, экономической безопасности должны в этом случае становиться определяющими целями государственного управления экономикой. В российской экономике, отягощенной накопленными государственными долгами, преодолевающей неблагоприятные последствия рыночных реформ, старение производства, основных средств, целевая установка государственного управления на обеспечение устойчивости и создание предпосылок роста выглядит, на наш взгляд, убедительно.

Цели вывода экономики из нежелательного состояния заключаются в подавлении наступившего спада, преодолении кризисных явлений. Они характерны для ситуации, когда параметры функционирования экономической системы страны ниже нормативного уровня, ухудшаются и экономика оказывается неспособной удовлетворять жизненные потребности населения, намного уступает по основным показателям другим странам. Цели управления, которые в этом случае называют **стабилизационными** или **антикризисными**, состоят в недопущении снижения показателей ниже пре-

дельно допустимого уровня, в стабилизации социально-экономической обстановки и создании предпосылок подъема.

Наиболее труднодостижимы цели преодоления кризисного состояния, охватывающего всю экономику страны. Для решения таких задач, как свидетельствует российский опыт преодоления экономического кризиса начала 90-х гг. прошлого века и финансового кризиса (дефолта), наступившего в 1998 г., необходимо продолжительное время.

Часто возникают и ставятся *целевые задачи стабилизационного характера* на уровне отдельных отраслей, в решении которых должно быть задействовано государственное управление. Государство вынуждено также принимать участие в процессах банкротства и оздоровления экономически несостоятельных организаций, предприятий, поддержание деятельности и преобразование которых обладают социальной и экономической значимостью в масштабе страны, отрасли, региона, слоев населения.

Антикризисные, стабилизационные цели государственного управления экономикой находят выражение или отражение в государственных программах *реструктуризации* экономики, преодоления кризисных явлений, содействия подъему и повышению эффективности, конкурентоспособности производства.

Цели развития заключаются в благоприятном изменении, улучшении, повышении состояния и качества функционирования экономики. Они ориентируют перевод экономики страны на более высокую ступень как в количественном, объемном, так и в качественном измерениях. Цели развития состоят в достижении фиксированного или мирового уровня показателей качества и эффективности производства, конкурентоспособности, выхода на определенные уровни объема производства и потребления, удовлетворения потребностей, роста доходов населения.

Цели развития, ассоциируемые с подъемом, экономическим ростом, повышением технико-технологического уровня производства, социально-экономической эффективности, наиболее характерны для стран с устойчивой экономикой, находящихся на восходящей траектории. Вместе с тем цели развития составляют ориентир государственного управления и в ситуациях преодоления кризисных явлений в экономике, так как после выхода из кризиса и даже в процессе антикризисного управления необходимо брать прицел на развитие экономики как имманентно присущее ей качество. В любой социально-экономической системе в связи с динамичностью, свойственной экономике, должно присутствовать развитие, понимаемое как требуемое изменение состояния, структуры производства и потребления, ресурсного обеспечения,

результативности. Столь же ясно, что это цели государственного уровня, составляющие предмет государственного управления.

В дополнение к целям, поименованным выше как базисные цели государственного управления экономикой, управление призвано решать еще одну, в известном смысле собственную целевую задачу, состоящую в *совершенствовании системы, процессов, форм и методов* государственного управления хозяйством, их организации. Существует понятие оптимального управления. Хотя это понятие не сформулировано в науке управления достаточно четко, определенным образом *оптимальное управление* можно характеризовать как управление, обеспечивающее перевод экономики из исходного состояния в желаемое, требуемое за минимально возможное время, с наименьшими затратами при одновременном соблюдении ограничительных условий.

В предыдущем изложении неявно предполагалось, что цели управления едины для всей системы, прежде всего, для субъекта и объектов управления. Реально же цели субъекта управления не всегда совпадают с целями объекта и всей системы, в которую входят и субъект, и объект управления, т.е. управляемой системы в целом. Более того, может наблюдаться несовпадение и даже *противоречивость целевых устремлений субъекта и объектов управления*. Это одна из главных причин несовершенства управления социально-экономическими объектами и процессами, корни которой лежат в различии интересов людей, социальных групп, коллективов, регионов.

Наиболее опасны в этом отношении расхождения целей государственных органов управления, возглавляющих их лиц и населения, работников, потребителей, прикрываемые демагогическими заверениями о том, что государственные чиновники действуют в интересах народа, страны, национальной экономики. Истинные цели аппарата управления оказываются при этом завуалированными, скрытыми, государственное управление теряет свою объективную целевую ориентацию. Ресурсы государства расходуются в таких случаях в интересах узких групп власти имущих и связанных с ними родственными или деловыми узами лиц, что наносит ущерб экономике страны. В то же время и действия управляемых, подчиненных, работников, граждан, не ориентированные на общенациональные, общегосударственные интересы, также приводят к неблагоприятным, разрушительным для государства и его экономики последствиям.

Единство, непротиворечивость целей системы, целей управления системой, целей субъекта и объекта управления — решающее условие успешного управления, особенно значимое для государ-

ственного управления экономикой. Естественно, что достижение полного соответствия целевых устремлений не представляется возможным. Но должны существовать гармония интересов, определенный уровень совпадения целевых установок всех участников управляемого процесса, переход за пределы которых недопустим.

Исходя из представленных выше общих положений о целях, вытекающих из них, связанных с ними задачах государственного управления экономикой, обрисуем более четко и конкретно систему, взаимосвязанную совокупность целей и задач государственного управления экономикой с учетом ее иерархической структуры, соподчиненности. В первом приближении «дерево» целей государственного управления национальной экономикой страны представлено схематически на рис. 1.6.

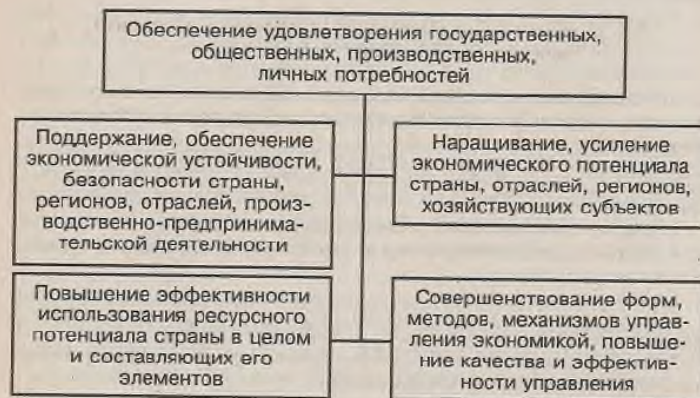


Рис. 1.6. Фрагментарная схема верхних этажей системы целей государственного управления экономикой

В связи с весьма общей формулировкой целей государственного управления экономикой, представленных в схеме, выразим последние в виде более конкретных целевых ориентиров, параметров, целевых задач, поддающихся частично количественному измерению, предметному описанию.

Цели обеспечения удовлетворения потребностей

1. Удовлетворение потребностей в национальной, государственной, общественной, личной безопасности, охране прав, свобод, имущества, сбережений граждан.

2. Обеспечение удовлетворения потребностей в общественных благах, предоставляемых на равных началах всем гражданам страны.

3. Социальная защита и поддержка остро нуждающихся слоев населения.

4. Поддержание жизненного уровня населения в соответствии с выработанными, принятыми стандартами.

5. Развитие социальной сферы: культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, средств рекреации, туризма для удовлетворения первейших духовных потребностей и потребностей в здоровье.

6. Способствование обеспечению уровня личных и семейных доходов граждан, соответствующего нормам минимального потребительского бюджета.

7. Достижение величины валового внутреннего продукта в целом и на душу населения, дающего возможность обеспечить доходами удовлетворение потребностей.

Задачи поддержания обеспечения устойчивости экономики, экономической и социальной безопасности

1. Поддержание инвестиционно-инновационного потенциала страны, отраслей, регионов, производственного и социального секторов экономики.

2. Регулирование рыночных отношений, механизмов, обеспечивающее их надлежащее функционирование, антимонопольное регулирование цен, тарифов, пошлин.

3. Обеспечение экологической безопасности.

4. Обеспечение рациональной трудовой занятости, борьба с безработицей.

5. Ограничение инфляции.

6. Регулирование курса национальной валюты и денежного обращения для обеспечения устойчивости финансовой системы.

7. Бюджетное обеспечение государственных расходов, включая расходы на оборону и борьбу с терроризмом.

8. Налоговое регулирование в интересах обеспечения государственного бюджета при ограниченной нагрузке на товаропроизводителей.

9. Регулирование форм и отношений собственности, поддержание рационального соотношения государственного и негосударственного, частного сектора.

Задачи наращивания и укрепления экономического потенциала

1. Обеспечение экономического роста.

2. Приумножение национального богатства страны.

3. Обеспечение прироста валового внутреннего продукта.

4. Совершенствование отраслевой, региональной, воспроизводственной структуры экономики.

5. Разработка и реализация государственных инвестиционных программ обновления производственного потенциала.

6. Повышение технико-технологического уровня производства и конкурентоспособности российских товаропроизводителей.
7. Активизация участия в мировой экономике.
8. Способствование привлечению инвестиций в российскую экономику.

Задачи в области повышения эффективности использования ресурсного потенциала

1. Повышение качества и производительности труда во всех секторах, отраслях экономики.
2. Снижение материало- и энергоемкости производства.
3. Способствование энергосбережению в жилищном, коммунально-бытовом секторе, тепло- и энергосетях, оконечных устройствах тепло-, газо- и электроснабжения.
4. Повышение уровня использования и отдачи основных средств производства.
5. Рациональное использование природных ресурсов.
6. Снижение срока окупаемости капиталовложений.
7. Создание приоритетов ресурсного обеспечения эффективных отраслей, производств.
8. Государственное участие в целевых программах по повышению качества, эффективности, конкурентоспособности российской экономики, в том числе научно-технических программах.
9. Ориентация инструментов государственного регулирования рынка на эффективное использование ресурсного потенциала российской экономики.

Задачи совершенствования форм, методов, механизмов управления экономикой

1. Формирование эффективной организационной структуры управления экономикой на макро-, микро- и мезоуровнях.
2. Рациональное сочетание централизованного государственного управления экономикой и рыночного саморегулирования, экономической самостоятельности хозяйствующих субъектов.
3. Обеспечение единства территориального и отраслевого управления экономикой.
4. Повышение бюджетной эффективности управления объектами государственной собственности.
5. Рационализация системы институтов и инструментов государственного управления экономикой (финансовых, кредитных, банковских, налоговых, внешнеэкономических) в рамках единой системы управления.
6. Распространение законодательно-правовой базы управления на всю совокупность управляемых объектов, процессов отношений при одновременном совершенствовании правовых основ управления.
7. Достижение согласованности действий законодательных, исполнительных, судебных органов как институтов государственного управления.

8. Усиление государственного воздействия на повышение конкурентоспособности российской экономики в целом, отдельных отраслей, предприятий, товаров, услуг.

9. Принятие государственных мер по повышению уровня открытости экономической деятельности, сокращению теневого сектора, преодолению криминализации экономики.

10. Создание морально-психологического климата, способствующего развитию честного, продуктивного предпринимательства.

В последующем изложении отдельные из перечисленных целевых задач государственного управления экономикой будут освещены более подробно.

С целями и задачами самым тесным образом связаны **функции государственного управления**, которые призваны выполнять, реализовывать органы, институты государственного управления экономикой для достижения поставленных целей, решения стоящих задач. *Функции управления* есть относительные стабильные виды управленческой деятельности и управленческие полномочия, которые призваны реализовывать субъекты управления. Функции характеризуют предмет, содержание управления, способы реализации управленческих возможностей.

В отдельных случаях задачи государственного управления экономикой формируются в терминах, языком функций. При этом формулировка задач и функций управления может оказаться близкой или даже совпадающей. Но обычно круг общих функций, призванных перекрывать все задачи управления, обеспечивать их решение, более узок, реализация одной функции обеспечивает решение целой совокупности частных задач. В то же время отдельные крупные целевые задачи требуют для своего решения использования ряда функций государственного управления, выполняемых одним или несколькими органами. В силу этих особенностей однозначное соответствие между целевыми задачами управления и функциями органов управления обычно отсутствует.

Функции государственного управления представляют проекции общих функций управления экономическими объектами, процессами, отношениями на совокупность целей и задач управления со стороны государства. Иначе говоря, функции государственного управления есть часть функций управления экономикой, реализуемых государственными органами для выполнения государственных целей и задач.

Как известно из общей теории управления, в ней принято выделять, различать следующие функции.

Целеполагание (целеустановление) — определение, обоснование, количественное и качественное выражение целей, которые ставят

субъект управления в соответствии с возникающими и предвидимыми проблемами; структурирование целей, ранжирование их по важности, назначение сроков, этапов, уровней решения проблем, достижения целевых ориентиров.

Экономический анализ — изучение, исследование имевших место в прошлом и продолжающихся социально-экономических процессов, условий их протекания, полученных результатов, проявившихся тенденций, возникающих проблем. Такой анализ должен предшествовать выработке управленческих решений, управляющих воздействий и способствовать их обоснованию, сопровождать целеполагание.

Прогнозирование представляет собой научное предвидение будущих ситуаций, построение гипотез, сценариев, моделей протекания социально-экономических процессов и влияющих на них условий. Прогнозы служат инструментом оценки возможных результатов и последствий принимаемых управленческих решений.

Планирование есть установление будущего состояния управляемого экономического объекта (системы), путей и способов достижения этого состояния и необходимых для этого ресурсов. Планирование представляет неотъемлемую часть и функцию управления, присущую в том или ином виде любой управляемой экономике. Одной из распространенных форм планирования является **экономическое программирование**, т.е. разработка комплексных программ и проектов, реализующих управление решением социально-экономических и научно-технических проблем, а также управление инвестициями и инновациями.

Организация — центральная функция управления, которую иногда отождествляют с управлением в целом, что нельзя признать правомерным. Сущность организации состоит в упорядочении, согласовании, регламентации действий группы людей, работников, осуществляющих совместную деятельность. Организацию называют также **координацией**, такое название больше соответствует смыслу организации как функции управления. С организацией связана близкая ей, родственная функция формирования **организационных структур управления**, характеризующих построение, структуру, принципы создания, функционирования, управления предприятиями, организациями. Организация, координация экономических процессов распространяет свое действие и на их **оперативное регулирование**.

Мотивация (стимулирование) есть функция управления, сопутствующая организации и заключающаяся в материальном и моральном поощрении работников, трудовых коллективов с целью повышения результативности их деятельности.

Учет — это документальная фиксация материального и финансового состояния объекта управления, ресурсов объекта, материальных ценностей, денежных средств, собственных долгов и подлежащих возврату чужих долгов.

Контроль представляет активное слежение за исполнением принятых управленческих решений, управляющих воздействий, а также за соблюдением законов, правил, норм экономического поведения, хозяйственной деятельности.

Оперативное регулирование есть текущее, практически непрерывное воздействие субъекта управления на объект, обусловленное возникновением ситуаций, внешних условий, которые не были учтены в прогнозах, планах, программах.

Соединение перечисленных функций управления воедино приводит к образованию так называемого **хозяйственного механизма управления**. Механизм, понимаемый как совокупность функций управления, вместе с реализующим их аппаратом управления, т.е. службами управления и их работниками, образует **систему управления** экономическими объектами.

Выделим из указанной совокупности функций и конкретизируем те из них, что относятся к государственному управлению экономикой, соответствуют целям, задачам государства как субъекта управления.

Структуризация, классификация **функций государственного управления экономикой** не носит однозначного характера, допускает вариации, различную степень укрупнения и детализации. В широком смысле слова государственное воздействие на экономику включает следующие функции:

— **стратегическое целеполагание** в виде установления общегосударственных, генеральных целей функционирования и развития экономики страны в целом, ее отраслей, регионов, формирования концепций, общего курса, основных линий экономического продвижения, путей использования государственных экономических ресурсов, способов обеспечения устойчивости и безопасности;

— **законотворческое, правовое регулирование экономики**, заключающееся в разработке и принятии хозяйственного законодательства, нормативно-правовых актов, регулирующих экономические отношения, деятельность хозяйствующих субъектов, устанавливающих правила и нормы ведения хозяйства, денежного обращения, договорных отношений;

— **контрольные, надзорные функции**, состоящие в проверке соблюдения правил, требований, ограничений, содержащихся в законодательных и других нормативно-правовых актах, распространяющихся на экономическую деятельность;

— *учетно-статистические функции* в виде фиксации важнейших параметров, показателей экономической деятельности участников общественного производства, наличия и стоимости имущественных ценностей, состояния финансов, денежного обращения, доходов, социальных процессов, демографии и ряда других;

— *владение, распоряжение, установление путей и способов использования объектов государственной собственности*, государственного имущества; управление казной, государственным сектором экономики; приватизацией и национализацией объектов собственности, их арендой, сдачей в концессию;

— *оперативное управление ходом процессов производства, обращения, потребления* в национальной экономике в соответствии с изменяющимися условиями хозяйственной деятельности, потребностями, возникающими проблемами;

— *выпуск в обращение денежных знаков*, государственных ценных бумаг, валютное регулирование;

— *формирование и управление реализацией целевых программ* и крупных государственных проектов на уровне Федерации и субъектов Федерации;

— *формирование государственного бюджета и бюджетно-налоговое регулирование*, управление государственными финансами;

— *проведение активной государственной инвестиционной политики* в интересах развития производства, экономического потенциала страны;

— *воздействие на социальные, демографические процессы*, трудовую занятость посредством регулирования доходов, миграции, пенсионного и других форм социального обеспечения граждан, поддержки слабозащищенных слоев населения страны;

— *рыночное регулирование* посредством поддержки конкуренции, проведения антимонопольной политики, ценовых ограничений, борьбы с коррупцией и криминализацией экономики;

— *стимулирование экономической активности*, развития общественно полезного предпринимательства;

— *всемерная поддержка науки, культуры, образования, здравоохранения*, участие в их финансировании;

— *оказание государственного содействия научно-техническому, технико-технологическому прогрессу*, инновациям в производственной и социальной сферах;

— *проведение экологической политики*, принятие государственных мер по защите природы, охране окружающей среды;

— *проведение структурной политики* в интересах рационализации структуры производства и потребления, экспорта и импорта;

— *регулирование внешнеэкономической деятельности*, торговли, внешнеэкономических связей и отношений;

— *проведение преобразований, реформ управления*.

Несмотря на множество перечисленных функций государственного управления экономикой, приведенный список не исчерпывает их многообразия. К тому же состав этих функций непрерывно изменяется, дополняется. В последующем изложении многие функции государственного управления характеризуются более детальным образом.

1.3. Государственное управление и государственное регулирование

В научной и учебной литературе, посвященной управлению экономическими ресурсами, объектами, процессами, отношениями, постоянно встречаются и широко используются термины «государственное управление» и «государственное регулирование». В российских источниках, посвященных управлению не только в экономической, но и в политической и социальной сферах, слово «регулирование» в большинстве случаев связывается с государственным регулированием экономики. Ни научные источники, ни словари не содержат четких, убедительных разъяснений по поводу смысловых различий понятий «управление» и «регулирование».

Смысл, вкладываемый в словосочетание «государственное регулирование», несет на себе отпечаток того, казалось бы, принципиального различия между социалистическим управлением и капиталистическим регулированием экономики, о котором утверждалось в советской экономической науке.

Следуя, видимо, этой традиции и учитывая переход российской экономики к рыночным формам и методам хозяйствования, современные российские авторы книг и других работ в области управления экономикой уверенно употребляют словосочетание «государственное регулирование экономики» применительно ко всем видам, функциям, процессам государственного управления. В более редких случаях используются понятия, термины, названия типа «государственное управление экономикой»; так, в учебных программах вузов словосочетание «государственное и муниципальное управление» продолжает фигурировать.

Допустимы условное отождествление понятий «управление» и «регулирование», рассмотрение их как синонимов применительно к управлению объектами экономической природы. Но строго говоря, необходимо все же уяснить, в чем суть различий этих до-

вольно близких по смыслу понятий в их приложении к экономическим процессам. По нашему убеждению, есть все основания утверждать, что категория «управление» носит более общий характер, чем категория «регулирование» и включает ее в качестве своей составной части. Иначе говоря, регулирование следует рассматривать как частный случай управления. При таком подходе регулированию отводится роль выполнения только части функций управления, дополняющих собственно управленческие функции, такие как планирование, программирование, стратегическое целеполагание и др. Это утверждение распространяется как на управление и регулирование в целом, вне зависимости от области, субъектов и объектов управления, так и на государственное управление и регулирование.

В определенной мере отождествление терминов «управление» и «регулирование», наблюдаемое в российской экономической литературе, объясняется и тем, что английское слово «*re-regulation*» пытаются переводить на русский язык как «управление», хотя в действительности оно означает регулирование в форме упорядочения, выверки, контроля, установления правил. Характерно, что в обратном переводе с русского языка на английский государственный контроль звучит не как «*regulation*», а как «*government*».

Чтобы уяснить, в чем собственно состоит различие понятий «государственное регулирование экономики» и «государственное управление экономикой», необходимо выявить, определить признаки, которые отличают регулирование от других видов, функций, способов управления. Если управление есть любое воздействие субъекта (активной стороны) на объект (пассивную сторону), осуществляемое с целью направить его действие желаемым для субъекта образом, то регулирование призвано осуществлять корректировку, настройку, подстройку деятельности экономического объекта, направляемой управлением в целом. Иначе говоря, управление определяет траекторию движения, развития в целом, тогда как регулирование распространяется только на коррекцию, изменение, уточнение опорной плановой, программной траектории в соответствии со складывающимися условиями, дополнительными требованиями, особыми государственными интересами.

Управление включает весь набор управленческих функций, охватывающий целеполагание, анализ, прогнозирование, планирование, программирование, организацию, стимулирование, корректирование, учет, контроль деятельности. Из этого перечня управленческих функций к собственно регулированию в определенной мере относятся анализ, прогнозирование, стимулирование, кор-

ректирование (называемое, кстати, оперативным управлением или регулированием), контроль.

Когда мы говорим об управлении объектом, то понимаем его обычно и как прямое воздействие со стороны субъекта управления на объект в виде адресных указаний, распоряжений, команд, установок, и как косвенное воздействие посредством установления правил, ограничений, стимулов, поощрений. Таким образом, управление включает и административно-распорядительное воздействие, и экономическое стимулирование, и морально-психологическое влияние, т.е. всю гамму видов, форм управления. Государственное регулирование опирается в большей своей части на использование экономических методов управления, механизмов стимулирующего и ограничивающего характера, призванных устранить или ослабить стремление рынка к стихийности, монополизму. Государственное регулирование экономики направлено также на достижение соответствия целевой ориентации деятельности хозяйствующих субъектов генеральным целям социально-экономического развития страны, регионов, отраслей, задачам эффективного использования экономического потенциала, природных ресурсов, охраны окружающей среды.

Смыслу словосочетания «государственное регулирование» соответствует его понимание как внешнего управления объектом, дополняющего внутреннее управление, самоуправление. Экономические объекты обладают собственными, внутренними системами управления. Но такие системы не способны полноценно реализовать весь комплекс функций управления, склонны вырабатывать управляющие воздействия в собственных интересах, в ущерб другим объектам и интересам более высокого порядка. Поэтому самоуправление таких объектов дополняется внешним государственным регулированием со стороны органов государственного аппарата.

Такое регулирование проявляется в виде норм, правил, ограничений, запретов, устанавливаемых субъектами, органами государственного управления в форме законов, положений, инструкций. Государственное регулирование дополняет и в то же время ограничивает нежелательное действие рыночных механизмов, внося в них направляющее государственное начало. Образно говоря, с помощью регулирования государство настраивает хозяйственный механизм на нужную ноту.

Отдельные авторы относят регулирование к распределению разных видов экономических ресурсов. Но реально государственное регулирование экономических процессов распространяется на

производство, распределение, обращение, потребление товаров и услуг.

В экономической теории упоминается о наличии экономических регуляторов, именуемых «автоматическими стабилизаторами», в виде, например, прогрессивной ставки обложения подоходным налогом, автоматически предотвращающей избыточное получение дохода, чрезмерную поляризацию, дифференциацию доходов разных категорий граждан, предпринимателей. В данном случае прогрессивный налог оказывает корректирующее, нормирующее воздействие на доходы, сбережения, накопление капитала, что и позволяет отнести его к инструментам государственного регулирования. Точно так же льготное налогообложение части прибыли производственных организаций, направляемой на прямое инвестирование роста производства, представляет государственное регулирование в интересах поддержки подъема производства.

Еще один весомый признак, критерий выделения государственного регулирования как особой части государственного управления — это характер отношений собственности на имущество, составляющее объект управления. Если такое имущество представляет государственную собственность, т.е. государство выступает в роли владельца имущества, то оно вправе управлять им, распоряжаться в полной мере. Если же имущество принадлежит не государству, а иным собственникам, то государство не обладает правом полного распорядительства, но от лица общества правомочно регулировать процессы и отношения по поводу использования имущества. Таким образом, государственное регулирование есть ограниченное управление, распространяющее свое действие только на ту часть функций управления, которая не вытекает из права собственности, а предопределена особой ролью государства как законодателя, контролера, надзирателя, представителя общественных интересов.

В итоге представляется целесообразным определить государственное экономическое регулирование как форму управления объектами экономической природы, связанную с осуществлением государственными органами корректирующих управляющих воздействий на экономические процессы и отношения с целью придания им направленности, устойчивости, поддержания на определенном уровне посредством использования разнообразных механизмов влияния.

Наличие различий между государственным регулированием и государственным управлением не свидетельствует о том, что всегда и четко удастся вычленить государственное регулирование, отделить его от других видов, функций управления. Дело в том,

что одни и те же институты и инструменты государственного управления могут быть частично отнесены к государственному регулированию экономики, тогда как в другой своей части это инструменты не регулирования, а прямого управления.

Например, взимание государством налогов и налоговых платежей с налогоплательщиков есть прямое, непосредственное государственное управление в форме принуждения. В то же время государство осуществляет налоговое регулирование в форме изменения видов налогов, налоговых ставок, базы налогообложения, источников изъятия налогов, а также введения налоговых льгот. Передавая государственное имущество в аренду, уполномоченные государственные органы, сохраняя за собой управление получением арендной платы, переходят от прямого управления государственным имуществом к регулированию его использования арендатором посредством установления условий такого использования в договоре об аренде.

Несоответствие понятий «государственное управление» и «государственное регулирование» не носит принципиального характера в прикладном отношении. Ведь в конечном счете важно не как назвать вид управления, а как эффективно, успешно применить его на практике в зависимости от реальных целей, задач, условий управления.

1.4. Субъекты государственного управления

Генеральным субъектом, главным агентом государственного управления экономикой является по определению государство. Однако выделение субъекта управления в такой общей формулировке не вносит ясности в понимание того, кто же, собственно, управляет экономикой от лица государства, ведь под государством понимается форма политической организации общества, осуществления власти. Чтобы уяснить, что же собственно представляет собой государство как субъект управления экономическими и социальными процессами, необходимо определить, в лице каких **органов и лиц**, какого **аппарата** государство выполняет функции управления.

Самое общее представление о структуре органов государственного управления в стране с федеративным устройством, каковой является Россия, дает схема на рис. 1.7. Между всеми элементами изображенной структуры существуют прямые и обратные связи, обладающие разной интенсивностью воздействия. В соответствии с природой управления и его иерархией вертикали управ-

ления обладают большей силой воздействия по направлению сверху вниз. Но чем выше степень демократизации управления, тем больше, полнее возможности влияния нижних уровней на верхние.

Особое положение в структуре государственного управления экономикой занимает народ, население страны. Не будучи формально ячейкой государственного аппарата, при наличии в стране гражданского общества, не зависящего от властных государственных структур, народ в лице общественных организаций, движений, граждан, социальных групп способен влиять на действие государственного аппарата.

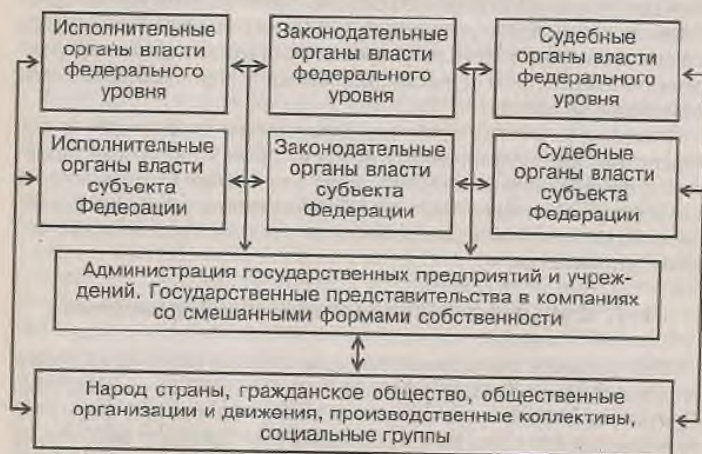


Рис. 1.7. Схема структурной организации государственного управления экономикой

Подобное участие граждан, общества в государственном управлении экономическими объектами, процессами, отношениями называют **партиципацией**.

Как видно из схемы, в верхних эшелонах системы государственного управления выделяются три ветви властных функций и полномочий, относящихся к деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов. Отметим, что в данном случае государственные функции управления понимаются расширительно в том смысле, что к ним отнесены выполняемые не только аппаратом государственных учреждений, но и формально независи-

мыми от него судебными и законодательными органами. Иными словами, когда мы говорим о государственном управлении, то имеем в виду как назначаемые государственные органы, аппарат исполнительной власти (административно-государственную власть), так и избираемые, независимые, непосредственно не подчиненные государственному аппарату (законодательная и судебная ветви государственного управления).

Именно совокупность всех трех ветвей власти образует систему управления государством в широком смысле этого слова, в соединении формируемого самой властью аппарата управления и представительных органов, избираемых на основе волеизъявления народа страны, населения регионов, административно-территориальных образований.

Вместе с тем в схеме структуры органов государственного управления экономикой не представлены в явном виде **муниципальные органы**, так как согласно Конституции Российской Федерации муниципальное управление и представляющие его органы не относятся к государственной власти, а представляют самостоятельную ветвь местного самоуправления.

Исполнительные, законодательные, судебные органы власти на федеральном и субфедеральном уровнях реализуют **макроэкономические функции** государственного управления. Одновременно государственное управление распространяется на структурные звенья **микроэкономического уровня**, представленные организациями, учреждениями, реализующими функции государственного управления.

Администрация государственных предприятий и учреждений, назначаемая вышестоящими органами государственной власти, обязана руководствоваться государственными интересами и участвовать в выполнении функций государственного управления. Если имущество организации находится в государственной собственности частично, в виде пакета акций или долевой части хозяйственного общества (товарищества), то участие в управлении деятельностью и имуществом такой организации со стороны государства реализуется посредством государственного представительства. Иногда органы государственного управления делегируют часть своих функций **трастовым компаниям**, выполняющим миссию управления по поручению на основе договоров, заказов.

Реализация государственного управления в низовых, первичных производственных звеньях экономики, на уровне хозяйствующих субъектов имеет место и при отсутствии в структуре этих звеньев непосредственного государственного представительства, государственных ячеек. Любая организация, в том числе коммер-

ческая, основанная на частной собственности, любое лицо, занятое предпринимательской деятельностью, призвано выполнять условия и требования установленных государственными органами законов, правил, норм хозяйствования.

В данном случае субъекты государственного управления воздействуют на участников экономической деятельности не как собственники и не как руководители или управляющие — менеджеры. Воздействие имеет косвенный, регулирующий характер и сводится к контролю за соблюдением законов и других нормативных актов, а также к выработке и применению экономических инструментов, стимулирующих деятельность хозяйствующих субъектов в интересах государства.

К наиболее тонким моментам структуризации субъектов государственного управления относится включение в число этих субъектов рядовых граждан, социальных групп, общественных организаций, населения, народа. По своей природе общественные объединения граждан не являются государственными организациями и тем более государственными органами. Гражданское общество по замыслу должно стоять вне государственных структур управления, действовать независимо от них. Но в то же время любой избиратель вправе навязывать свою волю выборному государственному органу, депутатам, даже главе государства. Общественные представители, организации, движения часто принимают участие в выработке государственных решений. Утверждение «народ управляет государством» при всей своей спорности частично отражает истину. Исходя из этих соображений правомерно утверждать, что граждане страны вправе считать себя субъектами государственного управления даже в случае, когда они не являются работниками государственного аппарата.

Рассмотрим теперь более детально структуру отдельных ветвей государственной власти, государственных органов, ведающих управлением экономикой, отражая как мировые тенденции, так и российскую специфику.

Законодательные органы на федеральном уровне чаще всего представлены двухпалатным парламентом, именуемым в России Федеральным Собранием. Российский парламент состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. По характеру своего формирования и выражения интересов российский парламент является представительным органом власти в том смысле, что он представляет интересы народа, общественных организаций, партий, граждан. Государственная Дума формируется на выборной основе. По выполняемым функциям парламент представляет законодательный орган, так как его главная миссия со-

стоит в законотворчестве, принятии **законодательных актов**, федеральных законов, регулирующих как экономическую, так и другие виды деятельности организаций и граждан, юридических и физических лиц, самого государства, его органов. Федеральные законы принимаются Государственной Думой и передаются затем на рассмотрение Совета Федерации и Президента.

Согласно Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по следующим экономическим вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования;
- денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров.

Принятые Государственной Думой и согласованные с Советом Федерации федеральные законы направляются Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Парламент страны принимает **кодексы законов и федеральные законы**, определяющие следующие основные стороны экономической деятельности:

- стратегические цели и задачи, концепция социально-экономического развития, обеспечение экономической устойчивости и безопасности;
- распределение и использование государственных земельных, водных, лесных, других природных ресурсов, охрана окружающей среды;
- изменение форм и отношений собственности, приватизация государственного имущества, управление объектами государственной собственности;
- регулирование имущественных, товарно-денежных, финансово-кредитных и других рыночных отношений;
- формирование федерального и консолидированного бюджетов;
- разработка, реализация, финансирование целевых федеральных и федерально-региональных программ (при участии Правительства);
- регулирование социальных процессов, федеративных отношений;
- управление функционированием отраслей социальной сферы;
- финансовое, налоговое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, установление правил и норм функционирования банковской системы;

- установление и изменение организационно-правовых форм хозяйственной деятельности (в Гражданском кодексе);
- регулирование трудовых отношений и занятости;
- принятие ключевых решений о содержании, путях и способах проведения экономических реформ и реформ управления экономикой;

- регулирование внешнеэкономической деятельности.

Наряду с законотворческой деятельностью парламент страны оказывает влияние на экономическую политику, проводимую исполнительными органами, формируя вместе с Президентом правительство, заслушивая на пленарных заседаниях и заседаниях своих постоянных комиссий руководителей министерств, а также премьер-министра, принимая вытекающие из таких рассмотрений постановления, резолюции, другие виды решений.

Создаваемая Советом Федерации и Государственной Думой **Счетная палата** контролирует исполнение федерального бюджета, правомерность расходования бюджетных средств.

Комиссии парламента периодически устраивают публичные **парламентские слушания** по наиболее актуальным социально-экономическим проблемам.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации по своему устройству и выполняемым функциям во многом воспроизводят федеральные структуры, но их полномочия в области законотворчества ограничиваются региональным хозяйством, экономикой региона, предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Согласно Конституции РФ законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить федеральным законам.

Огромную, во многом определяющую роль в государственном управлении экономикой играют **исполнительные органы государственной власти**. Исполнительные органы государственного управления призваны претворять законы в жизнь, обеспечивать их исполнение, осуществлять функции текущего, оперативного регулирования экономической деятельности на общегосударственном, региональном, отраслевом уровнях. В то же время государственные исполнительные органы управления верхних уровней иерархии участвуют в процессах законотворчества в качестве инициаторов и разработчиков законоположений, вносящих проекты экономического содержания на рассмотрение парламента. Более того, отдельные законопроекты, например проекты государственного бюджета на очередной год, вправе вносить в парламент только правительство страны.

Согласно Конституции Российской Федерации в России исполнительная власть на верхнем (федеральном) уровне государственного управления представлена Правительством Российской Федерации, возглавляемым Председателем Правительства. В мировой практике председателей правительства именуют премьер-министрами. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом России по согласованию с Государственной Думой.

Федеральное правительство есть высший орган государственной исполнительной ветви власти, осуществляющей управление экономикой в тесном взаимодействии с главой государства и парламентом. Так, Правительство Российской Федерации уполномочено:

- 1) разрабатывать, контролировать и обеспечивать исполнение федерального бюджета;
- 2) обеспечивать проведение единой государственной экономической политики в стране, включающей финансовую, кредитную, денежную, внешнеэкономическую, экологическую, социальную политику;
- 3) управлять распределением, перераспределением, приватизацией, использованием объектов федеральной собственности;
- 4) принимать нормативные постановления, направленные на решение крупных народно-хозяйственных проблем, утверждать положения об исполнительных органах управления;
- 5) распоряжаться федеральными финансовыми ресурсами и резервами в рамках бюджетных ограничений.

Правительство реализует экономические функции и полномочия через систему федеральных государственных органов управления в лице:

- *отраслевых и функциональных федеральных министерств*, возглавляемых министрами;
- *федеральных служб, агентств*, возглавляемых руководителями этих органов. Федеральные государственные службы и агентства входят в состав министерств либо подчинены Председателю Правительства.

Состав, структура и функции федеральных министерств, служб, агентств в России претерпели значительную трансформацию в ходе проведения административной реформы государственного управления.

Сеть разветвленных государственных органов управления экономикой в той или иной мере воздействует, регулирует практически все социально-экономические процессы и отношения, значимые в масштабе страны, регионов, отраслей, сфер экономики, крупных программ и проектов.

Исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации построены по тому же принципу, что и федеральные органы, во многом воспроизводят их структуру, но обладают более ограниченным кругом полномочий как ввиду меньших масштабов объектов управления, так и в связи с необходимостью руководствоваться теми решениями федеральных органов, которые обязательны для субъектов. Высшие государственные исполнительные органы, управляющие экономикой субъектов Федерации, представлены **правительством или администрацией субъекта**, возглавляемыми главой администрации, правительства (губернатором, мэром). Функции государственного управления отдельными сферами, отраслями, секторами, комплексами региональной экономики выполняют региональные министерства и ведомства (службы, агентства), в той части, в которой эти функции не отнесены к федеральным органам государственной власти.

Функции и полномочия федеральных и субфедеральных органов государственной исполнительной власти довольно часто не разделены четким образом, а то и вовсе во многом совпадают. В особенности это касается предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 77) в рамках предметов, объектов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов «федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти». Но практически достижение единства управленческих решений и действий на федеральном и субфедеральном уровнях представляет труднорешимую проблему.

Для проведения единой общегосударственной экономической политики в масштабах всей страны и в целях реализации своих полномочий, распространяющихся на многие или все регионы, федеральные органы исполнительной власти вправе создавать территориальные органы федерального подчинения и назначать должностных лиц, возглавляющих эти органы. С другой стороны, в России конституционно закреплено право федеральных органов исполнительной власти передавать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с ними часть своих полномочий в пределах соблюдения конституционных норм и федеральных законов.

Значительной полнотой, многими полномочиями государственной исполнительной власти обладает глава государства (президент страны). В области государственного исполнительного управления экономикой Президент Российской Федерации как

глава государства обладает правом, полномочиями, возможностями:

- определять в соответствии с Конституцией и федеральными законами основные направления экономической политики государства;

- издавать обязательные для исполнения указы и распоряжения, определяющие меры в области реализации социально-экономической политики государства;

- непосредственно участвовать в назначении Председателя Правительства Российской Федерации;

- выступать с ежегодными посланиями об экономическом положении страны;

- приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае, если эти акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам России;

- регулировать острые экономические отношения, реагировать на проблемные ситуации посредством оперативного управления, советов и указаний руководителям высших государственных исполнительных органов;

- использовать согласительные процедуры для преодоления и разрешения конфликтных ситуаций.

Государственные органы исполнительной власти обладают рычагами управления экономическими объектами, процессами, отношениями, выступая в лице:

- а) официальных представителей государства как владельца и распорядителя объектов, находящихся в государственной собственности;

- б) исполнителей полномочий, которыми государственные органы наделены в соответствии с их законодательно закрепленными функциями;

- в) представителей народа в органах государственной власти, защищающих экономические права и интересы граждан, обеспечивающих достижение общественного согласия, социального партнерства.

Отметим еще раз, что отдельные функции и полномочия исполнительных органов государственного управления экономикой могут передаваться ими негосударственным организациям как уполномоченным представителям или на началах трастового управления.

Судебная ветвь государственного управления образует независимую в демократически управляемых странах судебную власть, призванную контролировать, корректировать, исправлять решения

государственных органов, не соответствующие нормам закона, принимать решения по конфликтным ситуациям, устанавливать меры наказания за нарушение законов. Судебная система, ее действия относятся к государственному управлению лишь в той части, в которой эта система поддерживает законы государства и отстаивает его интересы, в остальном суды и судьи должны обладать независимостью от государственных органов и подчиняться только Конституции и другим законам страны.

Конституционный суд Российской Федерации призван устанавливать соответствие Конституции Российской Федерации законов и нормативных актов федерального и субфедерального уровней, договоров между высшими органами государственной власти, заключаемых международных договоров, а также разрешать споры о компетенции между высшими органами государственной власти.

Верховный Суд Российской Федерации как высший судебный орган осуществляет надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, принимает окончательные судебные решения по спорным, кассационным делам, дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации представляет главный высокостоящий судебный орган, призванный разрешать крупные экономические споры, осуществлять судебный надзор за деятельностью арбитражных судов низших инстанций, давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Аналогичные высшие судебные органы создаются в субъектах Российской Федерации.

К государственным органам, представляющим судебную власть в России (как и в других странах), относится **прокуратура**, возбуждающая уголовные дела, поддерживающая обвинения, представляющая интересы государства в судебных процессах, осуществляющая надзор за надлежащим исполнением законов. В России прокуратура представляет единую централизованную систему со сквозным подчинением по вертикали, возглавляемую Генеральным прокурором Российской Федерации.

Завершая общее описание органов государственного управления экономикой, олигетворяющих государственную власть в стране, обратимся на время вновь к генеральному субъекту управления — государству. В научной и тем более публицистической литературе постоянно приходится встречаться с выражениями «государство требует», «государство отвечает», «государство обеспечивает», «государство устанавливает», в которых государство подразумевается как моносубъект управления, как одно лицо. При этом каждый вправе подразумевать многоликое государство в одном образе: то

ли премьера, то ли президента, то ли какого-либо министра или губернатора. Мало кто видит за государством народ страны, хотя Конституция Российской Федерации начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации», а ст. 3 Конституции Российской Федерации однозначно указывает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Одна из важнейших истин, которую следует усвоить, изучая государственное управление, состоит в том, что *государство воспринимается как конкретный субъект управления только в случае, если указано, в лице каких конкретных органов и лиц оно представлено в данном акте управления*, в противном случае государство представляет бессубъектное понятие, лишенное адресности, а тем самым и предметности.

1.5. Объекты государственного управления

Перейдем к характеристике объектов государственного управления в самом широком смысле этого слова, включая природу, людей, созданные людьми средства производства, духовные ценности, денежные средства, а также многообразные процессы, виды деятельности, отношения, в которых они задействованы. Совокупность объектов, попадающих в сферу воздействия со стороны государства, его аппарата, находящихся в зоне его управления, регулирования, столь велика, что мало отличается от всего того сущего в мире, что управляется людьми, обществом. Иначе говоря, государство в той или иной степени, прямо или косвенно распространяет свои бразды правления на все значимые объекты, процессы, отношения, доступные управленческому влиянию.

Выделение отдельных групп объектов государственного управления при всем их разнообразии необходимо в целях их классификации и последующей дифференциации различных форм и методов управления применительно к разным видам объектов.

Экономические объекты государственного управления могут быть разделены на группы по следующим критериям:

- целевое назначение объектов;
- формы собственности на объекты;
- функции, выполняемые объектами;
- вещественная природа и сущность объектов;
- организационно-правовая форма.

Возможны и многие другие признаки разделения объектов управления на классификационные группы, например выделение движимых объектов и недвижимости.

Характерно, что структурирование объектов управления на основе представленной совокупности признаков или иных критериев заведомо не может быть однозначным, а сами группы являются пересекающимися в том смысле, что один и тот же объект может быть причисленным к разным группам. Ввиду чрезвычайного разнообразия объектов государственного управления, многозначности их функций, свойств, назначения строгая, единообразная их структуризация вряд ли может быть осуществлена, что не устраняет необходимости выделения наиболее типичных групп объектов.

По *целевому назначению* объекты государственного управления можно разделить на следующие виды:

- 1) призванные удовлетворять государственные, общественные потребности;
- 2) призванные удовлетворять потребности отдельных организаций, хозяйствующих субъектов, домашних хозяйств, граждан;
- 3) призванные приносить доходы, прибыль, способствовать экономическому росту;
- 4) обеспечивающие сохранение и приумножение национально-богатства;
- 5) способствующие сохранению устойчивости экономики, обеспечению экономической и военной безопасности.

По *формам собственности* объекты управления делятся на такие виды:

- 1) федеральная собственность, входящая в государственный сектор и в казну;
- 2) собственность субъектов Федерации;
- 3) муниципальная собственность;
- 4) частная (корпоративная, индивидуальная) собственность;
- 5) общая (смешанная) собственность.

По *выполняемым функциям* объекты государственного управления могут быть разделены на разновидности:

- 1) выполняющие экономические, производственные функции: основные и оборотные средства производства;
- 2) выполняющие социальные функции, средства жизнеобеспечения;
- 3) трудовые ресурсы;
- 4) средства денежного обращения, накопления капитала;
- 5) природные ресурсы;
- 6) средства коммуникаций, информационные ресурсы, духовные ценности.

Согласно своей *материальной, вещественной природе и свойствам, отражающим сущность*, объекты государственного управления могут быть разделены на следующие группы:

- 1) материально-вещественные объекты;
- 2) человеческий потенциал;
- 3) финансовые инструменты;
- 4) информация;
- 5) духовные, интеллектуальные ценности.

Признак *организационно-правовой формы* относится к объектам управления в виде организаций, учреждений, предприятий. По этому признаку выделяются следующие виды объектов управления (регулируемые):

- 1) некоммерческие организации (общественные, религиозные, фонды, ассоциации и союзы, потребительские кооперативы);
- 2) государственные и муниципальные учреждения;
- 3) производственные кооперативы;
- 4) хозяйственные товарищества;
- 5) хозяйственные общества;
- 6) государственные и муниципальные унитарные предприятия, казенные предприятия;
- 7) холдинговые компании;
- 8) финансово-промышленные группы;
- 9) транснациональные корпорации.

Рассмотренные выше классификационные группы объектов государственного управления (регулируемые) выделены преимущественным образом как вещественные, имущественные объекты или ресурсы экономики. В то же время управление экономикой со стороны государства распространяется на процессы производства, распределения, обмена и потребления, в которых задействованы эти элементы и экономические отношения между людьми, участвующими в перечисленных процессах.

В этом свете, характеризуя объекты государственного управления, регулирования экономики, целесообразно разделять эти объекты на группы не по одному, а по совокупности разных признаков, следуя схеме на рис. 1.8.

Первую группу объектов государственного управления экономикой образуют **предметно-осязаемые ценности**, представляющие собственно объекты в прямом смысле этого слова, включая факторы, вещественные элементы производства, обмена, потребления. Это части национального богатства страны, которыми государство управляет на правах собственника или регулирует их использование, применение в рамках предоставленных ему законом прав.

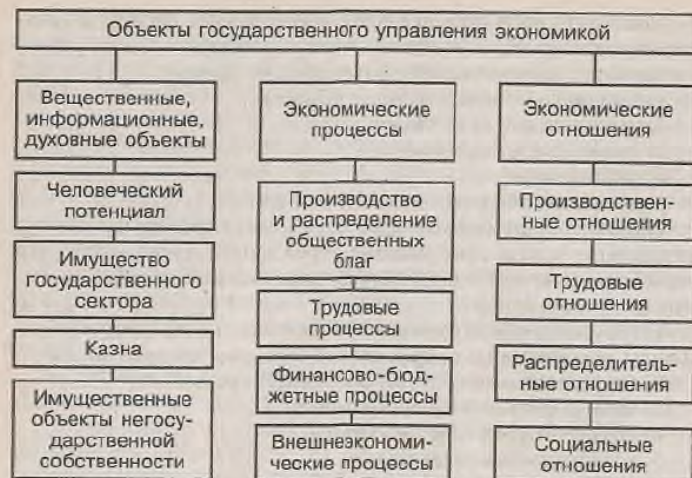


Рис. 1.8. Структура объектов государственного управления экономикой

Особую категорию объектов, входящих в эту группу, образует человеческий потенциал страны, региона (включая трудовой потенциал), на который государство способно воздействовать, регулируя демографические процессы, занятость, управляя государственными служащими, персоналом государственных учреждений, способствуя развитию образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта в стране.

Имущество государственного сектора экономики охватывает:

- государственные унитарные предприятия;
- государственные учреждения;
- государственный акционерный капитал в виде пакетов акций в акционерных обществах и паев в хозяйственных товариществах и обществах.

Эти имущественные объекты государственной собственности обычно передаются в хозяйственное ведение или оперативное управление соответствующих предприятий и учреждений, но государство в лице уполномоченных органов власти реализует права собственника в управлении данными объектами. Управление государственными пакетами акций или паями осуществляется государственным органом, уполномоченным реализовать права

собственника или уполномоченными на то представителями государственной власти.

В число предметно-осознаваемых элементов системы объектов государственного управления экономикой входит достаточно обширная их совокупность, именуемая **казной** (государственной казной). Это издавна применявшееся понятие, исторически означавшее финансовые ресурсы государства, в современной трактовке воспринимается в более широком смысле. Под казной следует понимать имущественные ценности, принадлежащие непосредственно государству на правах распоряжения, владения. К казенным предприятиям относят бюджетные организации. В соответствии с Гражданским кодексом РФ к казне наряду с бюджетом (средствами государственного бюджета) относится государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В таком понимании казна охватывает такие находящиеся в государственной собственности части национального богатства, как земельные, водные, лесные ресурсы, недра, полезные ископаемые.

Таким образом, казна в виде денежных средств и имущества представляет крупнейший объект государственного управления экономикой.

Имущество государственного сектора экономики, казны представляет ту часть объектов, которыми государство управляет, опираясь на право собственности и вытекающие из него полномочия собственника-владельца и распорядителя объектов. Вторую, не менее обширную часть объектов государственного управления, а точнее — регулирования, представляют *материально-вещественные, имущественные объекты негосударственной, муниципальной и частной собственности*. По отношению к этим объектам государство наделено ограниченным правом управленческого воздействия в форме установления правил и ограничений их использования собственниками, наблюдения и контроля за соблюдением законодательно установленных норм пользования объектами.

К таким объектам относятся земельные участки и природные ресурсы, не находящиеся в государственной собственности, частные средства производства, жилые здания, помещения, сооружения, движимые имущественные объекты, принадлежащие компаниям, гражданам, негосударственные финансовые средства и другие виды активов, объекты негосударственной интеллектуальной собственности в виде информационных, духовных богатств, источников благ.

Вторую группу объектов государственного управления экономикой образуют процессы производства, распределения, обмена и

потребления продукции, товаров, услуг. К ним относятся такие макро- и микроэкономические процессы:

- экономический рост, увеличение национального богатства;
- структурообразующие процессы, влияющие на отраслевую, региональную, технологическую, воспроизводственную структуры экономики;
- инвестиционные процессы, а также процессы накопления и использования капитала, воспроизводства ресурсного потенциала;
- социальные процессы, труд и занятость;
- процессы производства и реализации товаров, услуг;
- процессы государственного потребления товаров, услуг;
- экспорт и импорт товаров и услуг;
- распределение финансовых ресурсов.

Как видно из рис. 1.8, экономические процессы, рассматриваемые в качестве объектов государственного управления, можно разделить на следующие группы.

1. **Производство и распределение общественных благ**, в которых государству принадлежит определяющая роль в части оказания государственных услуг, государственных заказов и закупок, обеспечения экономической безопасности, охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования, оказания социальной помощи, осуществления государственного предпринимательства, проведения приватизации, акционирования, аренды, концессионирования объектов государственной собственности.

2. **Трудовые процессы и трудовая занятость**, где в качестве основных объектов государственного воздействия выступают миграция рабочей силы, создание новых рабочих мест, профессиональное образование, подготовка кадров, установление уровней оплаты труда работников бюджетной сферы и минимального размера оплаты труда в стране, борьба с безработицей, охрана труда и обеспечение его безопасности.

3. **Финансово-бюджетные процессы и денежное обращение**, включая государственное бюджетирование, соотношение доходов и расходов государства, массу денежных средств в обращении, процессы ценообразования, платежный баланс страны, налогообложение, оплату государственных услуг, государственное социальное страхование, финансирование государственных закупок, изменение валютного курса рубля, инфляцию, формирование золотовалютных запасов и финансовых резервов, погашение внешнего и внутреннего государственного долга, привлечение финансовых ресурсов, обращение ценных бумаг.

4. **Внеэкономические процессы** экспорта, импорта, мировой конкуренции, развития внешнеэкономических связей и межстра-

нового сотрудничества, научно-технического и культурного обмена, осуществления общих проектов, совместного использования мировых ресурсов, обеспечения экологической и международной безопасности.

Перечисленные в самом общем виде экономические процессы, рассматриваемые в виде объектов государственного управления, в зависимости от их вида и содержания, установленных законами страны и международными соглашениями норм и правил могут быть подвержены прямому и косвенному государственному влиянию, непосредственному распорядительному воздействию и опосредованному рыночными механизмами государственному регулированию.

Третью группу объектов государственного управления экономикой представляют **экономические отношения**, понимаемые в широком смысле слова, как связи, взаимодействия, согласованность и несогласованность интересов. Государство вправе устанавливать форму и содержание таких отношений, регулировать отношения между экономическими субъектами в той мере, в которой такое право законодательно закреплено, предусмотрено нормами и традициями страны.

Более того, само государство как один из активных субъектов хозяйственной деятельности вступает в экономические отношения с другими хозяйствующими субъектами в виде стран, регионов, коммерческих и некоммерческих организаций, домашних хозяйств, населения страны. Природа таких отношений вытекает из сути экономических процессов, в ходе которых и возникают подобные отношения. Поэтому, говоря языком политической экономии, правомерно утверждать, что в ходе государственного управления экономикой приходится иметь дело с **отношениями по поводу производства, распределения, обмена и потребления** продукции, товаров, услуг. Подобные отношения возникают между государством в лице органов государственного управления, производителями, потребителями, финансовыми и торговыми посредниками. Экономические отношения настолько близки к экономическим процессам, что иногда их трудно разделить.

Как объекты государственного управления экономические отношения возможно разделить на следующие группы.

1. **Производственные отношения** (отношения по поводу производства), включая координацию, кооперирование, интеграцию, специализацию, взаимные поставки, деловое сотрудничество, взаимопомощь, монополистические проявления, конкуренцию.

2. **Трудовые отношения** — это отношения по поводу содержания, условий, оплаты, охраны, безопасности, привлекательности,

производительности, качества, профессионализма трудовой деятельности, а также страхования. Трудовые отношения возникают между собственниками средств производства, нанимателями, с одной стороны, и наемными работниками — с другой. Объектами непосредственного государственного управления являются трудовые отношения в государственном секторе экономики, но государство призвано регулировать трудовые отношения и в других секторах экономики. В широком плане к трудовым относятся отношения, возникающие в процессе трудовой деятельности между ее участниками.

3. **Финансово-распределительные отношения** включают взаимосвязи, взаимоотношения, взаимодействия между экономическими субъектами в процессе финансирования, кредитования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов, выполнения договорных, долговых обязательств, осуществления платежей, предоставления льгот, оказания финансовой поддержки, уплаты налогов, финансирования программ и проектов. Такие отношения возникают между данным государством и другими, между государством и международными организациями, регионами, предприятиями, субъектами предпринимательской деятельности, общественными организациями, гражданами.

4. **Социальные отношения** как объект государственного управления охватывают общественное потребление, социальное страхование, доходы населения и дифференциацию доходов, распределение общественных благ, государственные обязательства в области науки, культуры, образования, здравоохранения и ряд других. Это в основном отношения между государством и обществом, гражданами, домашними хозяйствами.

1.6. Правовые основы и правовое обеспечение государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями

В цивилизованном обществе, государстве, чтобы управлять экономикой, т.е. воздействовать на экономические объекты, процессы, отношения, направлять и регулировать их, необходимо иметь на то правовые основания. Само осуществление управления, используемые формы, методы, способы также должны опираться на установленные законом правовые нормы, установки, ограничения.

Сказанное в полной мере относится и к государству как субъекту управления. На первый взгляд представляется, что право госу-

дарства избирать любые желаемые им способы воздействия на экономику страны не нуждаются в юридическом подкреплении, так как само государство конструирует и конституирует законы, устанавливающие правовые рамки, формы, виды, инструменты управления. Более того, исходя из того, что государство по своей природе есть аппарат принуждения и даже насилия, обладающий в пределах страны высшей силовой мощью, можно пытаться утверждать, что государство управляет, опираясь на право сильного, которому никто не способен противостоять. Подобные суждения, несмотря на их распространенность, нельзя признать обоснованными, если они относятся к цивилизованным, демократически управляемым странам.

Во-первых, говоря о том, что государство устанавливает законы, определяет правовые нормы хозяйственной деятельности, необходимо иметь в виду, что государственные представительные, законодательные органы действуют от лица избравшего их народа, населения и потому обязаны, вынуждены выражать не узкогосударственные, а общественные интересы. Теоретически народ, люди способны выразить недовольство своим избранникам, не закрепляющим в правовых нормах, в законотворческой деятельности чаяния избирателей. Таким образом, хозяйственное, экономическое право есть продукт деяний не только органов государственной власти, но и народа страны.

Кроме того, законодательная ветвь государственной власти, формирующая базисные законоположения, которыми надлежит руководствоваться всем хозяйствующим субъектам, находится, должна находиться под контролем теоретически не зависимой от нее судебной ветви власти, способной отменять, регулировать действие нормативно-правовых актов, направлять это действие в нужное русло.

Под правовыми основами управления экономикой подразумевается обширное правовое поле, не ограничивающееся законодательными актами федерального уровня и уровня субъектов федерации. Функционирование экономики, действие субъектов хозяйственного управления в правовом отношении направляются и регулируются массой правовых норм, **нормативных актов, документов**, выпускаемых органами государственного управления. Это самые разнообразные указы, постановления, положения, инструкции, разъяснения, приложения и дополнения к законодательным актам. Именно этими нормативно-правовыми актами руководствуется государственный аппарат исполнительной власти, держащий в своих руках многочисленные бразды правления экономи-

кой, хозяйственной деятельностью на всех уровнях вплоть до маломасштабного предпринимательства.

Еще один принципиальный аспект соотношения права, законов, устанавливающих рамки, полномочия, виды, способы государственного управления экономикой, и реалий этого управления, наблюдаемых в российской жизни, касается зоны практического действия законов и других правовых норм, их применения, соблюдения людьми, организациями, учреждениями, в том числе органами государственной власти, которые «пишут» законы.

Принято считать, что экономикой должны править законы, и экономическая жизнь должна складываться в соответствии с этими законами, а не сообразно «понятиям» отдельных лиц вне зависимости от того, какое положение они занимают. Однако подобное идеализированное представление иллюзорно, а в чем-то даже наивно и беспочвенно. Сами законы, управляющие экономикой, не идеальны, и их слепое исполнение не ведет к успеху. Законы, правовые нормы не всеобъемлющи, вне охватываемого ими поля всегда остается масса повседневных экономических вопросов, требующих своего решения, принимаемого конкретными людьми при отсутствии, неполноте или несовершенстве законов. Сами законы во многом трактуются людьми, способными направлять это толкование в желаемое русло, откуда и родилось выражение: «Закон что дышло, куда повернул — туда и вышло». Наконец, жить по законам можно лишь тогда, когда их соблюдают и те, кто призван следить за выполнением требований законов. Необходимо законопослушание и со стороны органов государственного управления, и со стороны субъектов хозяйствования всех масштабов и уровней. Если такового нет, то и закон не действует в полную меру, ибо действие законов реализуется через людей и посредством людей.

Из сказанного вовсе не следует, что право в его законодательно-нормативном воплощении не играет существенной роли в государственном управлении экономикой. Эта роль велика, но ее не следует абсолютизировать.

Характерно, что нарастающие в мировой экономике интеграционные процессы, проявляющиеся в увеличении масштабов внешней торговли стран, развитии внешнеэкономических связей между ними, разрастании транснациональных корпораций, увеличении количества совместных предприятий, приводят к значительному повышению роли международного права в государственном управлении экономикой. Нарастающие тенденции к глобализации мировой экономики, совместному использованию природных и других экономических ресурсов, интенсивному обмену продукта-

ми труда неизбежно порождают необходимость использования общепринятых в мире универсальных правил и норм государственного управления экономикой, применения международных стандартов.

Воздействие международного права на государственное управление обретает все возрастающую силу еще и потому, что в рамках цивилизованных межстрановых экономических отношений международное право обладает приоритетом в сравнении со страновым. Так, согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Правительства практически всех стран вынуждены сотрудничать, взаимодействовать с Организацией Объединенных Наций, другими крупными международными организациями, фондами, банками, что способствует перенесению норм международного права, признанных в мире правил и норм управления экономикой на область государственного управления хозяйством страны. Образным примером служит всеобщее признание мировой системы национального счетоводства и ее повсеместное применение в странах мира.

Возможность обжалования действий государственных органов управления в международных судебных инстанциях также способствует интернационализации государственного управления в рамках страны, его приближению к мировым стандартам. Отдельные аспекты организации управления, касающиеся и государственного управления экономикой, закреплены международными стандартами серии *ISO*.

Усиливающееся воздействие мирового, международного права на государственное управление экономикой страны никоим образом не лишает последнее имманентно присущих ему национальных черт, обусловленных историей, традициями, исповедуемой в стране идеологией, религией, экономическим положением, ресурсным обеспечением и другими факторами политической, социальной, национальной природы. Так что государственное управление экономикой страны было, есть и будет в определенной степени национальным, опирающимся на правовые нормы, действующие в данной стране.

Государство, будучи правовым, соблюдая свой конституционно-правовой статус, должно безусловно соблюдать следующие принципы управления:

- обеспечение народного суверенитета, подчинение государственного управления общественным интересам;

- связанность управленческих действий государства конституционным строем, принятыми в стране законами, законодательно установленными нормами хозяйственного права;

- ответственность государства в лице органов государственного управления и их руководителей за принимаемые решения и их последствия;

- разделение властей, прав и полномочий государственных органов разных уровней и сфер управления;

- взаимодействие и сотрудничество органов государственного управления с негосударственными органами, общественными организациями, делегирование последней части прав и полномочий управления экономикой;

- обеспечение органичного сочетания организационно-экономических механизмов государственного управления с рыночным саморегулированием, поддержка и одновременное ограничение чрезмерного, деструктивного действия рыночных механизмов самоуправления;

- обеспечение независимости, объективности действий судебных органов власти, придание судебным решениям определяющего характера;

- органичное сочетание стратегического и оперативного государственного управления, охват управлением целеполагания, анализа, прогнозирования, планирования, программирования, регулирования, стимулирования, организации, учета, контроля;

- приоритет норм международного права над нормами национального права.

По своей природе право настолько тесно связано с государственным управлением, что есть все основания считать его базисным институтом, органичной частью управления экономикой. Право пронизывает всю систему управления и частично сливается с ней.

Многие субъекты государственного управления по своей сути являются правовыми органами. Это утверждение в полной мере относится к органам юстиции, суда, прокуратуры. Законодательные органы государственного управления связаны с правом в том отношении, что, разрабатывая и принимая законодательно-нормативные акты, они закладывают правовой базис управления, формируют правовые институты управления. В области экономи-

ки это прежде всего относится к организационно-правовым формам управления, закреплению прав и отношений собственности, распределительных отношений, установлению и расторжению договорных отношений.

Исполнительные органы государственного управления детализируют нормы права, вытекающие из законов, и самым широким образом опираются на правовые инструменты, используют их в своей управленческой деятельности.

Практически все функции государственного управления экономикой связаны с правом и воплощают в себе право, его принципы и нормы, правовые полномочия.

Макро- и микроэкономический анализ призван выявлять правовые основания принятых государственными органами решений, их соответствие законам и нормам хозяйственной деятельности.

Планирование, программирование, бюджетирование как функции государственного управления экономикой опираются, с одной стороны, на право соответствующих государственных органов намечать социально-экономическую траекторию, а с другой — на обязанности и полномочия органов государственного управления, проистекающие из их ответственности за ход экономических процессов.

Регулятивно-надзорная функция государственного управления экономикой в виде оперативного регулирования, организации, стимулирования текущих процессов в меньшей мере подкреплена традициями хозяйственного права, если только государство не участвует непосредственным образом в этих процессах в качестве хозяйствующего субъекта, агента государственного предпринимательства. Со времен Адама Смита и до наших времен широко распространено убеждение, что в рыночной экономике чем меньше государство вмешивается в текущие микроэкономические процессы, тем лучше для экономики. Проявляется стремление закрепить эту позицию правовым образом.

Однако подобие крайнее проявление экономического либерализма, которое могло бы быть оправданным (да и то не целиком) в условиях идеального рынка совершенной конкуренции, опирающегося на принципы цивилизованного предпринимательства, этики и морали, никак не оправдано применительно к несовершенным рынкам, пронизанным коррупцией, нечестностью, теневыми операциями, обманом. В широком смысле этого слова рынок не может быть совершенным по своей природе, так как он обладает следующими врожденными недостатками, пороками:

— стремлением участников рынка к личной, индивидуальной сиюминутной выгоде в ущерб стратегическим интересам государства и общества;

— пренебрежением к социальным проблемам, решение которых требует невозмещаемых затрат;

— отсутствием заботы об участниках рынка, не выдержавших рыночной конкуренции, попавших в критическую ситуацию.

Указанные дефекты рынка, именуемые иногда несостоятельностью, провалами (*failures*), призвано выправлять государство, в связи с чем следует признать за государством право участия в управлении теми текущими экономическими процессами, где рыночная саморегуляция оказывается неспособной к управлению.

Не вызывает сомнения право государства осуществлять в пределах своей компетенции контроль за экономической деятельностью хозяйствующих субъектов, противодействие незаконной деятельности, ведение статистического и иных форм учета имущества и результатов хозяйствования. Подобные функции присущи государству, закреплены за ним правовым образом практически во всех странах мира.

Как следует из анализа правовой базы государственного управления экономикой, основная проблема правового обеспечения управления, осуществляемого государственными органами, заключается как в наличии у государства требуемых ему правовых полномочий, так и в ограничении этих полномочий разумным пределом, что позволяет не подорвать хозяйственную самостоятельность и рыночную свободу всех других агентов экономической деятельности. Права государства и других участников экономических процессов должны сочетаться таким образом, чтобы гармонизировать интересы каждой из сторон, затронутых государственным управлением.

Серьезная психологическая проблема состоит в том, чтобы законодательно закрепленная правовая база не позволяла государству в лице его органов власти и возглавляющих их лиц подмывать национальные интересы страны и населяющего народа узкогрупповыми, клановыми интересами, индивидуальными интересами лиц, номинально и реально представляющих аппарат государственной власти.

Рассмотрим далее, какими подкрепленными правом полномочиями обладает государство в области управления экономикой.

По своей природе государство обладает властными полномочиями, которыми оно наделяется от лица народа Конституцией страны. Так ст. 3 Конституции Российской Федерации гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через

органы государственной власти и органы местного самоуправления». Хотя в приведенном тексте осуществляемая через органы власти государства стоит на втором месте, после «непосредственной» власти народа, в действительности народ способен выражать свою непосредственную власть только путем референдумов и свободных выборов, т.е., по существу, косвенным образом, в дискретные моменты времени, да и то при наличии высокого уровня общественной организации.

Так что и в России, и во всем мире, несмотря на декларируемое в конституциях право народа быть носителем и источником власти, реально страной и ее экономикой управляет от лица народа лишь частично контролируемое и направляемое народом государство в лице его органов, государственного аппарата. Подобное положение наблюдается и в тоталитарно управляемых, и в демократических странах, представляет неизбежное следствие государственной организации современного общества.

Вместе с тем государство, будучи не в силах совладать с задачами управления всеми ветвями и клеточками экономики, понимая необходимость предоставления хозяйственной самостоятельности низовым звеньям, многочисленным экономическим агентам, стремится концентрировать властные полномочия, распространяя их на самые значимые, преимущественно макроэкономические объекты, процессы, отношения. Наблюдается также **разделение государственной власти** по уровням, в соответствии с которым высшими полномочиями управления обладают центральные органы государственной власти, в свою очередь, разделяемые на федеральные органы государственного управления и государственные органы управления экономикой субъектов Федерации. Тем самым в государственном управлении проявляется и соблюдается **принцип иерархии управления**, закрепленный законом.

Законодательно-нормативные акты, определяющие правовое положение, формирующие полномочия и обязанности государства как субъекта управления экономикой, также образуют своеобразную иерархию в виде системно организованной совокупности документов разного уровня общности и значимости.

В вершине совокупности находится, как уже упоминалось, **Конституция Российской Федерации** — основной закон, определяющий организацию, права, полномочия, ответственность, способ государственного управления российской экономикой, устройство органов государственной власти. Естественно, что Конституция устанавливает правовые основы государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями в самых общих, принципиальных чертах, содержит только стержневую

часть правовых норм, регулирующих управление экономикой со стороны государства. Конституционные установления в части государственного управления во многом не являются правовыми нормами прямого действия и потому нуждаются в детализации и конкретизации, осуществляемых посредством принятия сводов (кодексов) законов, отдельных законов, других нормативных правовых актов.

Поэтому конкретные правовые вопросы государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями рассматриваются и регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, Земельным, Трудовым, Бюджетным, Налоговым, Таможенным кодексами, многочисленными законами, указами, постановлениями, положениями, другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов.

Право государства в лице органов государственной власти участвовать в управлении экономическими объектами, процессами, отношениями, регулируемые гражданским законодательством, отражено в Гражданском кодексе Российской Федерации. Статья 124 Гражданского кодекса устанавливает, что Российская Федерация и субъекты Российской Федерации выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами.

Это принципиально важное положение устанавливает не столько право государства участвовать в управлении экономическими отношениями с юридическими и физическими лицами — хозяйствующими субъектами, сколько равенство прав государства и других субъектов — участников гражданского оборота. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации гражданский оборот охватывает возникновение и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Таким образом, в пределах деятельности, составляющей предмет гражданского оборота, включающий и предпринимательскую деятельность, управленческие права и полномочия государства как участника этой деятельности не должны превалировать над правами и полномочиями основных участников регулируемых гражданским законодательством отношений, т.е. юридических лиц (организаций) и граждан. Тем самым гражданское законодатель-

ство ограничивает преимущественное право государства в управлении экономическими объектами, процессами, отношениями, относящимися к гражданскому обороту.

Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает ответственность государства (Российской Федерации и ее субъектов) по своим обязательствам перед юридическими лицами и гражданами. Как гласит ст. 126 Гражданского кодекса Российской Федерации, государство, т.е. Федерация и ее субъекты, «отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности».

Гражданский кодекс (ст. 125) наделяет органы государственной власти в рамках их компетенции, устанавливаемой актами, определяющими статус этих органов, полномочиями от имени государства приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности.

Властные полномочия государства распространяются прежде всего на область управления экономическими ресурсами, включая природные ресурсы, средства производства, финансовые ресурсы, информационные ресурсы. Правовой основой распределения и использования указанных ресурсов государством в лице органов государственной власти служит право государственной собственности, которая в России разделяется на собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. А согласно ст. 73 Конституции Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Так что конституционное право владения, распоряжения и пользования важнейшими экономическими ресурсами, закрепленное за государством как первичным собственником, предоставляет государственным органам разного уровня возможности принимать

решения, определяющие характер и конкретные способы применения, использования, распределения и перераспределения этих ресурсов.

Государство, а точнее, государственные органы, выступающие в качестве, в роли собственников государственного имущества, обладают рядом полномочий управления **государственными унитарными предприятиями**.

Государственное управление унитарными предприятиями, представляющими коммерческие организации, не наделенные правом собственности на закрепленное за ними имущество, опирается на следующие нормы:

- 1) имущество государственного унитарного предприятия неделимо и находится в государственной собственности, предприятие вправе пользоваться им в пределах, предусмотренных правовыми нормами хозяйственного ведения или оперативного управления;
- 2) унитарные предприятия создаются и ликвидируются по решению уполномоченных государственных органов;
- 3) руководитель унитарного предприятия назначается собственником либо уполномоченным органом и подотчетен этим органам.

В остальном государственные унитарные предприятия являются самостоятельными хозяйствующими субъектами, обладающими правом вести собственную экономическую деятельность, получать и распределять прибыль, приобретать дополнительное имущество, т.е. пользуются теми же правами, что и негосударственные коммерческие организации.

Приходится отмечать, что в процессе рыночных реформ в России не удалось решить проблему эффективного управления унитарными предприятиями со стороны государства, обеспечения их экономической и социальной отдачи в пользу государства.

Государство обладает обширными правами и полномочиями в части **управления финансовыми ресурсами**, денежным обращением (включая денежную эмиссию), государственным бюджетом, налогами и сборами. В его ведении находится валютное, кредитное, таможенное, ценовое регулирование. Соответствующие права и полномочия государственных органов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации закреплены Конституцией Российской Федерации, конституционными актами субъектов Федерации, кодексами (Бюджетным, Налоговым, Таможенным), федеральными и субфедеральными законами, регулирующими финансовые потоки и отношения, другими нормативно-правовыми актами. Вопросы государственного финансового управления и

регулирования более детально освещены в последующих разделах книги.

Государство как собственник экономических ресурсов обладает правом и реальными возможностями управлять и регулировать экономические процессы и отношения, будучи не только полным, но и частичным собственником ресурсов. Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 244) предусматривает наличие **права общей собственности** на имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц. Такое имущество может представлять долевую собственность с определением доли каждого из собственников в праве собственности или совместную собственность, право на которую не предусматривает выделение доли отдельных участников.

Достаточно типичный случай государственного участия в управлении собственностью, доля которой принадлежит государству, — это управление государственными пакетами акций акционерного общества с государственным участием в его капитале или управление долей имущества хозяйственного товарищества, принадлежавшей государству.

Весьма распространено управление государственным имуществом в процессе его **приватизации, сдачи в аренду, концессию**, где государственные органы, представляющие интересы собственника, наделены правами распоряжения недвижимостью и другими имущественными ценностями, принадлежащими государству. Соответствующие права и полномочия государственных органов установлены Гражданским кодексом, Земельным кодексом, законами о приватизации, аренде, концессиях, лизинге. В подобных процессах государственного управления наблюдается передача отдельных функций управления в форме **доверительного управления, траста, назначения уполномоченных**.

Своеобразная форма государственного участия в управлении порождена его **предпринимательской деятельностью**. Выступая в роли предпринимателя с использованием государственного имущества, денежных средств, ценных бумаг, проводя предпринимательские операции с целью получения доходов в виде прибыли, государственные органы поневоле вынуждены управлять этими операциями самостоятельно в роли собственников и менеджеров либо привлекая наемных менеджеров. Эту форму управления правомерно назвать **управлением государственным бизнесом**. Как хозяйствующий субъект государство вправе проводить бизнес-операции, а тем самым и управлять ими.

К числу достаточно сложных видов управления ресурсами со стороны государственных органов необходимо отнести управление

трудовым потенциалом, включая регулирование демографических процессов, миграции, трудовой занятости, безработицы, оплаты труда, управление профессиональным образованием, здравоохранением. По сути это важнейшая часть государственного управления социальными процессами и отношениями. В отличие от других видов ресурсов человеческий ресурс и образуемый им трудовой потенциал требуют особо тонкого управления, осуществляемого с учетом потребностей людей, их психологии, соблюдения конституционных прав человека, личности. К тому же государство не вправе рассматривать человеческий потенциал страны как свою собственность, но обязано заботиться о людях, гражданах страны как высшей государственной ценности.

Применительно к этому виду государственного управления, осуществляемому преимущественно в форме регулирования, приходится говорить не столько о правах, сколько о конституционных обязанностях государства как гаранта оказания государственных услуг и государственной помощи людям, населению, гражданам страны. В широком плане подобное управление следует называть государственным управлением (регулированием) воспроизводства человеческого потенциала.

К данному виду государственного управления тесно примыкает управление государственными социальными гарантиями. Согласно Конституции Российской Федерации государство призвано гарантировать, обеспечивать право каждого человека на труд и отдых, на социальное обеспечение, на охрану материнства, здоровья и медицинскую помощь, на жилище, на образование, на творческую деятельность, участие в культурной жизни, на благоприятную окружающую среду. Решение этих задач должно достигаться посредством государственного социального управления.

Как уже упоминалось, государственное управление экономикой в форме регулирования распространяется не только на объекты государственной или частично государственной собственности (долевой, совместной) и процессы, отношения, связанные с этими объектами. Государственные органы обладают и призваны реализовывать возможность регулирования в масштабах всей экономики с охватом как государственного, так и негосударственного секторов. Ограниченное право оказывать управляющее воздействие на негосударственную часть экономики государство имеет в соответствии со своими законодательно закрепленными полномочиями, такими, как налогообложение, государственные льготы и ограничения, штрафные санкции, предоставление государственного имущества в аренду, приватизация и национализация собственности.

Государство обладает законодательно закрепленным правом управления внешнеэкономическими связями, экспортом и импортом.

В своей управленческой (регулятивной) деятельности, распространяемой на негосударственные объекты, на процессы и отношения, в которых государство не участвует непосредственным образом, государственные органы способны использовать властный ресурс, предоставляемый им на основе законов страны и мирового сообщества. В более широком плане правомерно утверждать о наличии у государства так называемого административного ресурса управления, превосходящего по своим масштабам и мощности законодательный властный ресурс. Это утверждение в полной мере относится к странам, где привыкли либо уважать государственную власть, либо бояться ее.

Если органы государственной власти пользуются влиянием, уважением со стороны управляемых организаций и граждан, если их действия заслуживают одобрения тех, кем эти органы управляют, то государство вправе рассчитывать на поддержку своих обращений, даже не подкрепленных законными правовыми полномочиями. В этих ситуациях государство управляет не посредством закона, а на основе своего имиджа, использования ресурса влияния. Это по существу государственное морально-психологическое управление, воздействие которого многократно усиливается при поддержке средствами массовой информации.

Государственное управление посредством влияния, на основе просьб, убеждения, обещаний, предупреждений государственных органов и лиц имеет право на существование, не запрещено законом. Но оно содержит в себе внутреннюю угрозу перерастания в управление посредством ложных внушений, манипулирования массовым сознанием в интересах не государства, а узких групп, стоящих у власти. Такой способ управления становится особенно опасным для государства и общества при высоком уровне коррумпированности государственной власти. Противостоять подобной угрозе с помощью правовых институтов и инструментов государственного управления довольно трудно даже в демократических странах.

1.7. Эффективность государственного управления

Утверждение о том, что государственное управление экономикой должно быть эффективным, не подвержено сомнению. Более того, довольно часто встречаются призывы к повышению качества и эффективности управления государственными экономическими объектами, государственной собственностью. Нередко прихо-

дится читать и слышать, что управление в целом и государственное управление в частности способно быть не только эффективным, результативным, но даже оптимальным, совершенным.

Между тем сами исходные понятия «качество управления», «эффективность управления», «оптимальность управления» не получили четкого объяснения, описания ни в теории управления экономикой, ни в экономической науке. Отдельные авторы исходят из представления, что смысл этих понятий самоочевиден, хотя с подобным выводом трудно согласиться.

Чаще всего наблюдаются попытки трактовать понятие «эффективность управления» по аналогии с близкими по смыслу понятиями «эффективность деятельности» или «эффективность использования ресурсов». Последнее понятие частично отождествляется с родственным термином «отдача затрачиваемых ресурсов». При этом основу суждения об эффективности и ее определения путем расчетов составляет соотношение «затраты — результат».

Таким образом, в широком смысле слова «эффективность» понимается как соотношение между достигнутым результатом экономической деятельности и суммарными затратами ресурсов на получение этого результата. Исходя из этого определения эффективность любого объекта или процесса определяется следующей зависимостью:

$$\Theta = P/Z, \quad (1.1)$$

где P — достигнутый за определенное время результат использования объекта, осуществления экономической деятельности;
 Z — суммарные затраты всех видов ресурсов (материальных, трудовых, финансовых, информационных) на достижение, получение результата.

Наряду с формулой (1.1) для определения эффективности может быть использована несколько иная зависимость:

$$\Theta = (P - Z)/Z. \quad (1.2)$$

Между формулами (1.1) и (1.2) нет принципиальной разницы, отличие состоит только в точке начала отсчета. Согласно (1.1) эффективность равна нулю при нулевом результате P и равна единице при результате, равном затратам ($P = Z$). Высокой эффективностью соответствует условие превышения результата над затратами ($P > Z$). Согласно (1.2) эффективность считается нулевой при равенстве результата и затрат. Положительной эффективностью соответствует условие $P > Z$, т.е. результат должен превышать затраты на его получение. Если же затраты выше результата, то согласно (1.2) эффективность отрицательна.

И затраты (расходы), и результат (эффект), получаемые в итоге преобразования затрачиваемых ресурсов в создаваемый продукт (доход), являются функциями времени, отсчитываемого соответственно от начала расходования ресурсов и начала получения конечного результата. Вслед-

ствие этого и эффективность Θ , определяемая по зависимостям (1.1) и (1.2), также представляет собой функцию времени t , т.е. $\Theta = \Theta(t)$. Поэтому, определяя и анализируя эффективность любого процесса, в том числе и управления, следует указывать, к какому моменту времени или за какой период времени определяется эффективность. Обычно затраты предшествуют получению результата, что отображено графически на рис. 1.9, где показаны типичные кривые изменения во времени затрат и результатов.

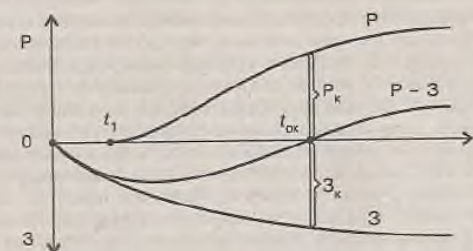


Рис. 1.9. Динамика изменения затрат и результатов во времени

Как видно из графиков, до момента времени $t = t_1$ приходится нести затраты, не получая конечного результата, это так называемое время ожидания эффекта, именуемое в экономике **временным лагом**. До этого времени эффективность затрат имеет нулевое значение по формуле (1.1), а по формуле (1.2) — отрицательна. Такая ситуация обычно имеет место применительно к долговременным вложениям капитала (инвестициям, эффект от которых достигается с запаздыванием по отношению к началу вложения).

Затем появляется результат, увеличивающийся с темпом, превышающим рост затрат, что видно по характеру изменения величины $P - Z$, представляющей разность между результатом и затратами. Если процесс построен эффективно, то в определенный момент времени $t_{ок}$, называемый **сроком окупаемости затрат**, результат становится равным по величине затратам на его получение, т.е. $P_к = Z_к$. Это минимальное требование эффективного ведения процесса, свидетельствующее, что процесс безубыточен. Конечно, важно и в течение какого периода $t_{ок}$ результат окупается затратами. Очевидно, что чем меньше время $t_{ок}$, тем более эффективен процесс, в связи с чем срок окупаемости затрат часто используется как **критерий эффективности**. Для ряда процессов нормативный срок окупаемости затрат (инвестиций) установлен и служит ориентиром эффективности.

Лица, несущие затраты, или органы, принимающие решения о целесообразности затрат, стремятся, естественно, получить результат (эффект), превышающий затраты, т.е. выполнить условие

$$P - Z > 0, \quad (1.3)$$

что и служит основным признаком эффективности проекта, процесса. Для выполнения этого условия необходимо, чтобы после достижения окупаемости наблюдалось дальнейшее приращение результата (эффекта), превышающее дополнительные затраты на получение такого приращения ($\Delta P > \Delta Z$). В этом случае затраты не только возмещаются, но и приносят выгоду, прибыль, что свидетельствует об их эффективности.

Таковы самая общая картина эффективности и общий подход к ее определению, установлению, расчету. Исходя из рассмотрения этой картины представляется, на первый взгляд, что зависимости (1.1)–(1.3) и есть ключ к определению эффективности любых процессов и могут быть применены к процессу государственного управления экономикой. В действительности это не так, проблема установления эффективности и тем более количественного роста ее величины оказывается гораздо более трудной и во многих случаях даже просто не находит своего решения.

Прежде всего, необходимо различать проектную эффективность объектов, процессов и реальную эффективность. Проектная (расчетная) эффективность определяется на стадии принятия решений, когда существует только образ будущего объекта, процесса, имеется первичное представление о них. Суждение об эффективности вырабатывается в этом случае на основе оценок, расчетов, прогнозов. Реальная (практическая) эффективность определяется на основе полученных данных о затратах на объект, процесс и о достигнутых результатах.

Чаше всего реальная эффективность оказывается ниже проектной, так как лица, разрабатывающие проекты, готовые и принимающие решения, склонны исходить из ожиданий, оказывающихся ниже реальных возможностей. Практический результат обычно не дотягивает до расчетного, а затраты оказываются выше расчетных. В процессе реализации любого замысла показатели эффективности проделывают долгий путь от предварительных, оценочных до реальных, сложившихся. В редких случаях реальная эффективность оказывается выше ожидаемой, чаще — наоборот, при этом наблюдаются и ситуации, когда расчетная эффективность была положительной, а реальная оказалась отрицательной, т.е. затраты не окупались.

Необходимо, далее, различать экономическую и социальную эффективность.

Экономическая эффективность, понимаемая в узком смысле слова, определяется применительно к ситуациям, когда результат имеет экономическую природу, носит экономический характер и выражается посредством таких показателей, как национальное богатство, валовой продукт, поступления в бюджет, стоимость фирмы, доход, прибыль, объем производства, снижение издержек производства, выручка от продаж, технико-экономические показатели, качество и конкурентоспособность продукции. Такой результат именуют экономическим эффектом. Чаше всего экономический эффект поддается количественной оценке и измерим в натуральных либо естественных (физических) показателях.

Социальная эффективность понимается более широко, чем экономическая, и распространяется в основном на объекты и процессы, приносящие социальный результат в виде повышения доходов и уровня жизни населения, доступности общественных благ, обеспечения занятости, удовлетворения социальных запросов, благоприятной окружающей сре-

ды, роста продолжительности жизни. Социальные эффекты гораздо труднее поддаются количественному расчету, измерению в сравнении с экономическими. В ряде случаев они представляют качественные понятия, выражаемые категориями «качество жизни», «полезность и доступность благ», «удовлетворенность условиями существования», «состояние окружающей среды», «справедливость», «равенство» и т.д. Подобного рода социальные результаты измеряются, определяются чаще всего посредством косвенных экспертных оценок, относятся к суждениям, что служит серьезным препятствием к объективному определению количественной меры социального эффекта, а следовательно, и социальной эффективности.

Наряду с отмеченными особенностями эффективности экономических объектов и процессов укажем на принципиальные трудности определения эффективности в виде отношения результатов и затрат с использованием зависимости вида (1.1)–(1.3).

Первая проблема состоит в несопоставимости (несоизмеримости) ряда величин, входящих в расчетные зависимости для определения эффективности. Проблема несопоставимости, обусловленная прежде всего тем, что экономические величины измеряются в разнообразных физических единицах, характеризующих количество ресурса, продукта (вес, объем, площадь, длина, количество единиц), и одновременно в стоимостных единицах (рубли, доллары, евро и др.), вообще характерна для экономики. Применительно к задаче установления эффективности экономических систем, входящих в них объектов, протекающих процессов и эффективности управления такими системами задача усугубляется, так как эффективность есть соотношение результата и затрат, так что сопоставление этих зачастую разнородных величин, сопровождающееся их сложением, вычитанием, делением, становится неизбежным.

Поначалу при определении уровня затрат, обеспечивающих получение результата, приходится суммировать разнородные затраты труда (измеряемые количеством работников, затратами рабочего времени, расходами на оплату труда), расходы материальных ресурсов в виде сырья, энергии, материалов, оборудования (измеряемые их физическим количеством и стоимостью, величиной амортизации основных средств производства), финансовых ресурсов в виде денежных средств, валюты, ценных бумаг (измеряемых в денежных единицах разных стран), информационных ресурсов (измеряемых количеством и стоимостью информации). Сведение всех затрат в единый общий показатель для определения их суммарной величины приводит к необходимости их выражения в едином стоимостном измерении на основе установления цен ресурсов.

В итоге суммарные затраты за определенный период времени выражаются зависимостью

$$Z = Z_1 + Z_2 + \dots + Z_n + V_1 C_1 + V_2 C_2 + \dots + V_m C_m, \quad (1.4)$$

где $Z_1, Z_2, \dots, Z_n$ — затраты, исчисляемые непосредственно в денежном измерении в единых денежных единицах;
 $V_1, V_2, \dots, V_m$ — объемы затрачиваемых ресурсов, выражаемые только в физических единицах;

$\Pi_1, \Pi_2, \dots, \Pi_m$ — цены единицы объема соответственно 1, 2, ... m ресурса, выраженные в единых денежных единицах.

Чтобы, зная затраты, установить эффективность экономической системы (объекта, процесса) с применением формулы (1.2), надо установить величину результата P , получаемого за счет затрат Z , выраженную в тех же единицах, для чего результат должен быть измерен в денежном выражении, что всегда удается сделать, если только он не является денежным изначально (доход, прибыль, выручка от продаж, экспорта и т.д.). Конкретный способ определения величины результата P в денежном измерении зависит от вида, формы, в которой он проявляется, и способа его получения. Поэтому при определении эффективности экономических систем и эффективности управления экономическими объектами и процессами приходится учитывать специфику результатов, получаемых за счет производства товаров и услуг, их продажи, аренды и продажи объектов недвижимости, предприятий, выпуска ценных бумаг, экспорта и импорта, других видов использования ресурсов. В каждом из указанных случаев применяется характерный для него способ определения величины результата P и его перевода в стоимостное, денежное измерение.

Если результат применения объекта, осуществления процесса, использования ресурса или иной результат экономической системы не удается представить в денежном выражении, в однородных единицах, то для установления эффективности приходится применять формулу (1.1), в которой результат P и затраты Z выражены в разнообразных единицах. К этой формуле прибегают преимущественно при определении социальной эффективности, когда социальный эффект практически не выражается в денежных единицах (например, увеличение продолжительности жизни, улучшение состояния здоровья людей, повышение безопасности).

В условиях когда затраты исчислены в денежном измерении, а результат, эффект — в виде показателей физического объема, уровня удовлетворения потребностей, качества, сроков достижения заданных целей, эффективность не выражается безразмерным показателем в относительных единицах или в процентах по формуле (1.2). Однако и в этом случае количественная оценка эффективности возможна если не в прямой, то в косвенной форме с применением формулы (1.1).

Показатель эффективности, определяемый по (1.1), обладает четко выраженным экономическим смыслом, в соответствии с которым его правомерно считать производительностью, отдачей затрат. Когда результат, эффект выражен в натуральном, естественном измерении, то посредством его деления на затраты в денежном измерении мы получаем показатель, равный натуральному эффекту в расчете на единицу затрат, обусловивших этот эффект, например на рубль затрат. Так, подобный показатель эффективности указывает на какую величину в среднем можно увеличить физический объем производства, качество товаров и услуг, полезность товара или снизить продолжительность болезни, затратив 1 рубль (доллар, евро и т.д.).

Но как же, определив такой показатель, выработать на его основе оценку, суждение о наличии или отсутствии эффективности, о приемлемости данного способа расходования ресурсов? Ведь показатель про-

изводительности не отражает непосредственно окупаемости, возмещения затрат, так как результат и затраты несоизмеримы по величине, выражены в разных единицах. Между тем эффективность — понятие относительное, определяемое заведомо путем сравнения, сопоставления. Единственный по существу выход из ситуации — установление базы сравнения, с которой сопоставляется показатель производительности, отдачи затрат.

В качестве такой базы могут использоваться:

1) установленные, признанные нормативные значения показателей, достижение которых свидетельствует об эффективности использования ресурсов, затрат;

2) значения показателей эффективности того же вида объекта, процесса, полученные в предыдущие периоды времени. При наличии благоприятной динамики изменения показателей, увеличении отдачи ресурсов процесс считается эффективным;

3) значения аналогичных показателей эффективности, полученные на других родственных объектах, в аналогичных процессах, в зарубежной практике. Использование ресурсов, их отдача считаются эффективными, если показатель производительности не уступает существенным образом аналогам, выбранным в качестве базы сравнения.

Естественно, что и сама сформулированная подобным образом база сравнения, и выводы, оценки об уровне эффективности, полученные путем подобного сравнения, носят во многом условный характер, они являются в большинстве случаев сугубо ориентировочными, отличаются друг от друга в зависимости от выбора базы, способа определения затрат и результатов, наличия достоверной информации. Первичные прогнозные, проектные оценки постепенно уточняются по мере практического воплощения проектных решений.

Так как в конечном итоге задача управления состоит в достижении высокой эффективности отдачи затрачиваемых ресурсов, многие авторы пытаются обойти проблему более или менее точной оценки величины эффективности поиском путей ее повышения. При этом исходная формула (1.1) трактуется следующим образом:

$$\Xi = P/Z \rightarrow \max. \quad (1.5)$$

Иначе говоря, суть проблемы эффективности воспринимается как задача максимизации отношения результата к затратам на его достижение. Такая постановка в принципе корректна, если только не учитывать, что повышение эффективности использования ресурсов в данном процессе способно исгнать влияние на эффективность, отдачу затрат в других экономических процессах, связанных с данным.

К сожалению, в экономической литературе встречается и такая курьезная, если не сказать — порочная, постановка задачи повышения эффективности: «Надо стремиться достичь максимального результата при минимальных затратах». Подобный «глубокомысленный» вывод базируется на простейшей математической истине, согласно которой величина дроби тем больше, чем больше числитель и меньше знаменатель в формуле (1.5). Но при этом забывают, что числитель и знаменатель в этой формуле взаимозависимы. Минимальные затраты теоретически

вообще равны нулю, при таких затратах и результат будет нулевым, а не максимальным. Во множестве ситуаций целесообразно не минимизировать затраты, когда их рост приводит к еще более интенсивному увеличению полезного результата. И наоборот, зачастую выгодно ограничиваться более скромным результатом, эффектом, если это приводит к значительному снижению затрат.

Корректная постановка задачи максимизации эффективности может быть изложена двояко.

1. Достижение максимального результата при заданном ограниченном уровне затрат

$$P \rightarrow \max; Z < Z_{\text{пр}}, \quad (1.6)$$

где $Z_{\text{пр}}$ — предельный допустимый уровень затрат.

2. Достижение минимального расхода ресурсов при заданном уровне конечного результата

$$Z \rightarrow \min; P > P_{\text{зд}}, \quad (1.7)$$

где $P_{\text{зд}}$ — заданный уровень конечного результата

Выполнение требований (1.6) и (1.7) допустимо считать условием получения оптимальных значений показателя эффективности, так как они воплощают идею максимизации результата или минимизации затрат с учетом ограничений по целям и ресурсам.

В предшествующем описании методических подходов к определению эффективности экономических объектов и процессов и способов увеличения эффективности молчаливо игнорировался или просто не учитывался факт влияния на эффективность наличия разрыва во времени между затратами и результатами, о котором упоминалось в начале раздела (см. рис. 1.9). Подобный упрощенный подход подразумевает, что денежная величина затрат и результатов не зависит от момента времени, к которому они отнесены. В действительности подобное допущение искажает оценку эффективности затрат, в особенности, когда лаг между затратами и результатами значителен.

При наличии выраженного временного разрыва, разделяющего эффект и затраты на его достижение, необходимо принимать во внимание следующие обстоятельства:

1) вследствие инфляции происходит удешевление денег, снижение их денежного достоинства, в связи с чем «будущие» деньги стоят дешевле «нынешних», что следует учитывать при их сопоставлении в виде доходов и затрат;

2) «нынешние» деньги дороже адекватных им по номинальной величине «будущих» денег еще и потому, что их можно использовать в качестве депозита (вклада в банк) и получения по ним банковского процента, вследствие чего сумма денег увеличится. Поэтому следует сравнивать разновременные доходы и расходы, результаты и затраты с учетом того обстоятельства, что затраты могли бы приносить дополнительный доход в виде банковского процента за то время, на которое они отвлечены, т.е. время между возникновением затрат и получением результатов.

В итоге при оценке эффективности следует сравнивать результат не с опережающими его затратами, а с увеличенными затратами, повышенными на величину потерь от инфляции и упущенного дохода в виде банковского депозитного процента за период времени от начала затрат до начала получения результата. Либо надо на такую же величину снизить результат, получаемый за счет затрат.

Ситуация аналогична той, что имеет место при получении денег в кредит. Заемщик должен возвращать кредитору не первоначальную сумму кредита, но еще и теряемую дополнительную сумму в виде компенсации за то, что деньги возвращены через определенный срок после их получения.

Проще говоря, при оценке эффективности затрат необходимо привести затраты и результат к одному и тому же моменту времени, обычно к началу осуществления затрат. Для этого результат в денежном выражении, полученный в году t после начала затрат, следует разделить на величину, отражающую снижение стоимости денег во времени, т.е. исчислить результат:

$$P = P_t / (1 + r)^t, \quad (1.8)$$

где P_t — результат, полученный в году t после начала затрат;

r — коэффициент приведения, равный сумме годового темпа инфляции и среднего годового депозитного банковского процента.

Операцию подобного приведения называют дисконтированием, а коэффициент r — показателем дисконта, т.е. уменьшения дохода. Величина

$$1 / (1 + r)^t = (1 + r)^{-t}, \quad (1.9)$$

на которую надо умножить результат, чтобы привести его ко времени начала затрат, получила название дисконтного (дисконтирующего) множителя.

Например, если результат запаздывает по отношению к затратам на время $t = 2$ годам, инфляция составляет 12% в год (т.е. относительный показатель инфляции составляет 0,12), а депозитный банковский процент равен 10% (в относительном выражении — 0,1), то $r = 0,12 + 0,1 = 0,22$.

Тогда

$$1 / (1 + r)^t = 1 / (1 + 0,22)^2 = 0,67,$$

т.е. приведенный результат составляет 0,67 или 67% номинального результата, исчисленного в году t .

Когда временной разрыв между затратами и результатом невелик и составляет, скажем, небольшую долю года, а годовой темп инфляции и годовая ставка депозитного процента в сумме не превышают, например, 10% в год, дисконтирование можно практически не учитывать, так как дисконтирующий множитель близок к единице.

Есть и еще одно немаловажное обстоятельство, затрудняющее расчет эффективности затрат. Оно заключается в том, что для определения эффективности надо соотносить получаемый результат, строго говоря,

только с теми затратами, которые обусловили получение данного эффекта. Но вычленив эффект в строгом соответствии с обусловившими, обеспечившими его затратами не представляется возможным.

Во-первых, результат изменяется во времени; довольно часто уже после прекращения затрат эффект от них все еще сохраняется, т.е. увеличивается. Так, единовременно затратив на покупку предмета длительного пользования количество денег, равное его цене, мы получаем эффект в течение нескольких лет; в еще большей мере это ощутимо, например, при покупке квартиры и предоставлении ее внаем с целью получения дохода. В последнем случае эффект дохода достигается и сохраняется в течение значительного времени после полной окупаемости затрат на покупку, и обозначить время исчерпания эффекта довольно трудно.

Во-вторых, осуществляемые затраты редко распространяют свое действие только на ограниченный объект или процесс, определенная их часть способствует другим процессам, не учитываемым при оценке эффективности данного. Приведем в качестве образного примера затраты на кормление коров с целью получения молока как результата затрат. Но те же затраты способствуют получению побочного результата в виде мяса и кожи, когда забивают скот. В экономике подобная ситуация наблюдается довольно часто, когда расходы, затраты на одну программу сказываются на других программах. Практически повсеместно экономический эффект затрат влечет за собой возникновение побочных экономических и социальных эффектов, иногда благоприятных, а иногда неблагоприятных.

Подобное «пересечение» эффективностей имеет место в многоуровневых экономических системах, когда затраты ресурсов оказывают одновременно, но разное воздействие на макроэкономическую эффективность (народнохозяйственную, отраслевую, региональную) и микроэкономическую эффективность на уровне отдельной организации, компании, предпринимательской операции. В подобных ситуациях необходимо проводить разные оценки эффективности применительно к различным уровням, масштабам экономических систем, объектов, процессов.

Но в любом случае, при использовании любых методов приближенный, часто условный характер оценок экономической и тем более социальной эффективности затрат в экономике неизбежен, так же как и возможное изменение этих оценок во времени, при переходе от проектных к реальным расчетам.

Выше речь шла об эффективности экономических систем, которые по своей природе являются управляемыми и в значительной мере регулируемые со стороны государства. Но в предыдущем изложении мы не разделяли эффективность функционирования системы и эффективность управления экономической системой, которые различаются не только по названию, а в определенном отношении и по смыслу. Это обстоятельство не всегда учитывается, в экономической и управленческой литературе можно наблюдать отождествление понятий эффективности объекта, процесса

и эффективности управления ими. При подобном отождествлении все сказанное выше об эффективности затрат относится и к эффективности управления затратами и результатами, в том числе и государственного управления.

Попытаемся глубже разобраться в общности и различии понятий «эффективность объекта, процесса» и «эффективность управления объектом, процессом». Исходя из того, что любая эффективность понимается как отношение результата к затратам и пользуясь, соответственно, формулой (1.1), приходим к различающимся формулам эффективности.

Применительно к управляемой системе в целом эффективность $\mathcal{E}_c$ выражается формулой

$$\mathcal{E}_c = P_c / Z_c, \quad (1.10)$$

где P_c — экономический (социальный) результат деятельности системы в течение определенного периода времени;

Z_c — общая величина ресурсов, затрачиваемых системой на получение результата P_c , включая расходы на управление.

Формула (1.10) принципиально не отличается от формулы (1.1), к расчетам эффективности управляемой системы относится все сказанное выше о методах оценки эффективности, специфике и трудностях их практического применения.

Эффективность управления системой $\mathcal{E}_y$ выражается формулой

$$\mathcal{E}_y = P_y / Z_y, \quad (1.11)$$

где P_y — экономический, социальный результат деятельности системы в течение определенного периода времени, достигаемый за счет управления;

Z_y — общая величина расходов на управление системой, обеспечивших получение результата P_y .

Формально применение формулы (1.11) дает возможность выделить из общей эффективности управляемой системы локальную эффективность управляющей части этой системы, именуемой системой управления. Но применимость и рациональность такого теоретически возможного подхода вызывает сомнение.

В принципе можно выделить и определить затраты на управление экономическими объектами разного уровня и даже экономическими ресурсами, такими как земля, другие природные ресурсы, недвижимые имущественные объекты, средства производства, трудовые, финансовые, информационные ресурсы, хотя реальная оценка затрат окажется весьма приближенной. Оценка бюджетных

затрат на государственное управление в целом и по отдельным ведомствам производится, но с большой степенью приближения, так как охватываются только затраты на содержание государственного аппарата, тогда как расходы на государственное управление шире чисто ведомственных.

Главная же трудность оценки экономической и социальной эффективности управления, в том числе государственного, состоит в ином. Если в конце концов можно оценить, сколько стоит закон, постановление, положение, другой управленческий акт, во что обходится принятие управленческих решений, то установить, в какой мере определенные управленческие действия и именно они повлияли на результаты экономической деятельности, выделить управленческий эффект из общего эффекта в подавляющем большинстве случаев не представляется возможным. Общий системный эффект органично содержит в себе, растворяет управленческий эффект, не давая возможности количественно исчислить его долю.

Зная, например, годовой объем перевозки грузов автомобильным транспортом, мы вряд ли сможем установить, какую долю этого результата отнести на счет водителей, управляющих автомобилями. Не менее сложно приписать определенную долю выпуска продукции предприятиями администрации этих предприятий или долю объема производства товаров и услуг — аппарату министерства, участвующему в управлении (регулировании) деятельностью отрасли. Попытка считать долю управления в получаемых результатах равной доле затрат на управление приводит к тривиальному совпадению зависимостей (1.10) и (1.11), лишаящему возможности установить самостоятельную эффективность управления, отличающуюся от эффективности управляемой системы в целом.

Таким образом, для выработки суждения об эффективности управления экономическими объектами, процессами, системами необходим иной подход. Он видится в том, чтобы оценивать эффективность управления с качественной стороны, пользуясь логической формулой

$$\text{Эффективность управления} = \frac{\text{Качество управления}}{\text{Затраты на управление}}$$

В основу этого соотношения заложено предположение, что результат, эффект действия системы будет тем больше, чем выше качество управления, а эффективность управления следует определять как удельное качество, т.е. уровень качества управления в расчете на единицу совокупных затрат.

При таком подходе проблема оценки эффективности управления смещается в сторону установления показателей, критериев качества управления, измеряемых в числовой форме, определяемых экспертным образом в виде баллов или просто ранжируемых в виде категорий «высокое», «среднее», «удовлетворительное», «низкое». К критериям качества государственного управления могут быть отнесены следующие:

- целевая ориентация управления на решение первостепенных, настоятельных народно-хозяйственных проблем;
- методологическое, технологическое, организационное совершенство управления, применение программного подхода;
- профессионализм аппарата управления;
- уровень правового обеспечения управления;
- степень материально-технического, финансового, информационного обеспечения управления;
- снижение уровня коррумпированности аппарата управления;
- сочетание директивно-распорядительного, стимульного и морально-психологического управления, регулирования и рыночного саморегулирования экономики.

При всей полезности и целесообразности оценки эффективности государственного управления в соответствии с приводимыми критериями качества и затратами на управление определяющими показателями эффективности управления служат все же отношение экономических и социальных результатов к затратам ресурсов на их достижение. Для установления макроэкономической эффективности государственного управления представляется целесообразным использовать следующие показатели.

1. Отношение годового приращения национального богатства страны к валовому внутреннему продукту страны (ВВП).
2. Отношение валового внутреннего продукта страны, валового регионального продукта (их приращения) к годовому объему инвестиций (приращению объема).
3. Доля инвестиций в валовом внутреннем продукте.
4. Доля государственного бюджета в ВВП — бюджетная эффективность.
5. Производительность общественного труда — отношение ВВП к числу занятых в общественном производстве.
6. Доля ВВП, расходуемая на науку, культуру, образование, здравоохранение, охрану окружающей среды.
7. Доля конечной продукции на отечественном и мировых рынках.
8. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.
9. Уровень безработицы в стране, регионах.

10. Дифференциация доходов и имущества разных слоев населения.

11. Обеспеченность населения жильем и товарами длительного пользования.

12. Средняя продолжительность жизни в стране.

В качестве базы сравнения при определении параметров макроэкономической эффективности следует использовать как динамику показателей, так и сложившиеся мировые нормативы.

При установлении эффективности государственного управления (регулирования) целесообразно выделять эффективность следующих объектов, процессов, результатов:

- государственные предприятия и учреждения;
- земельные ресурсы;
- недра, водное и лесное хозяйство, другие природные объекты;
- основные средства производства;
- здания, сооружения, жилые объекты;
- трудовые ресурсы;
- инвестиции в производство и социальную сферу;
- бюджетные ресурсы и бюджетная система;
- налоговая и таможенная системы;
- банковская система;
- государственные ценные бумаги;
- система экономической, государственной, экологической безопасности;
- приватизация, аренда, концессия, лизинг объектов государственной собственности;
- сфера услуг;
- предпринимательство;
- рынки товаров и услуг, имущественных объектов, фондовые рынки;
- социальная сфера;
- объекты интеллектуальной собственности.

В заключение отметим, что анализ и оценка эффективности государственного управления в России, управление стоимостью и эффективностью использования государственных и негосударственных активов относятся к числу крайне мало исследованных, нуждающихся в углубленной разработке.

1.8. Государственная экономическая политика — стратегическая основа управления экономикой

1.8.1. Сущность экономической политики

Важнейшую роль в государственном управлении экономикой играет проводимый властями, органами управления экономической курс, в котором находит свое выражение экономическая политика. Благодаря наличию и реальному воплощению экономической политики государству удается осуществлять целенаправленную программу действий, проводить стабильную линию экономического поведения.

Экономика любой страны подчинена прежде всего объективным историческим и экономическим закономерностям. В этом смысле есть основания утверждать, что путь ее задан, предопределен. Однако в действительности экономика связана историческим прошлым и неизбежным будущим лишь частично. Во многом ее траектория движения зависит от устремлений и воли главных действующих субъектов: организаций, граждан. Каждый из этих субъектов способен влиять на экономическую судьбу. Самыми обширными возможностями обладает в этом отношении государство в лице правительства в широком смысле слова, т.е. всех ветвей государственной власти.

Правительство, будучи главным кормчим экономического корабля страны, избирает курс, проводит определенную линию действий для реализации избранной социально-экономической стратегии, исходящей из целевых установок и учитывающей сложившуюся ситуацию и намечающиеся тенденции. В этом смысле и принято говорить, что государство осуществляет, проводит выработанную им экономическую политику.

Таким образом, **экономическая политика** — это проводимая государством, правительством страны генеральная линия экономических действий, придание желаемой направленности экономическим процессам, воплощаемые в совокупность предпринимаемых государством мер, посредством которых достигаются намечаемые цели и задачи, решаются социально-экономические проблемы. В экономической политике находит непосредственное отражение реализуемый правительством страны курс. По своему замыслу экономическая политика призвана выражать, воплощать цели, задачи, интересы страны, государства и народа. В то же время, поскольку толкователем, интерпретатором целевых социально-экономических установок государства является правительство,

в государственной экономической политике находят отражение интересы, позиции, взгляды самого правительства и тех кругов, лиц, от которых оно зависит, с которыми связано. Граждане способны воздействовать на экономическую политику в той мере, в какой они могут влиять на правительство.

Во многом экономическая политика государства ситуационно обусловлена в том смысле, что она непосредственным образом диктуется унаследованным прошлым, сложившейся в стране экономической обстановкой, ранее принятыми решениями и обстоятельствами. В значительной степени политика предопределена внутристрановой и мировой конъюнктурой — состоянием хозяйства и рынка, уровнем экономической активности, тенденциями роста и спада, спросом и предложением на товары и услуги.

Экономика стран развивается циклически, в ней происходят колебательные процессы, волнообразные движения. С периодом в несколько лет или даже десятилетий фаза экономического роста, подъема деловой активности сменяется фазой снижения макроэкономических показателей роста, возникновения экономического спада, уменьшения спроса и предложения, угасания предпринимательской активности. Соответственно, принято выделять, различать такие последовательно сменяющие друг друга фазы экономического цикла, как **подъем** (экономический рост), **высокая экономическая конъюнктура** (экономический бум), **спад** (рецессия, экономический кризис, стагнация, стагфляция), **низкая экономическая конъюнктура** (депрессия).

В зависимости от того, в какой фазе находится национальная экономика, формируется тип экономической политики правительства, государства. Чаще всего индикаторами, на которые реагируют конструкторы государственной экономической политики, являются величина и динамика валового внутреннего продукта, совокупного спроса и предложения, доходов и потребления, цен, занятости и безработицы.

Экономическая политика тесно связана с государственной внутренней и внешней политикой, с государственной идеологией, военной политикой, воплощает политическую доктрину государства. В то же время она призвана способствовать созданию экономических предпосылок, экономического базиса проведения государственной политики. Политические силы страны, партии, движения способны оказывать ощутимое влияние на экономический курс государства, экономическую политику.

Социальные аспекты экономической политики проявляются в том, что правительство, принимая экономические решения, формируя бюджет, вынуждено учитывать социальную реакцию раз-

ных слоев населения, в особенности ведущих групп. Забастовки, демонстрации и другие формы социальных протестов способны оказывать решающее воздействие на элементы государственной экономической политики.

Намечаемая экономическая политика находит проявление в структуре планируемого государственного бюджета, в целевых государственных программах, инвестиционных проектах, в государственных законах, в параметрах социальной защиты и поддержки нуждающихся, в условиях государственного кредитования, в ставках государственного налогообложения и предоставления льгот, в государственном воздействии на экспорт и импорт, в величинах внешнего и внутреннего государственного долга. В то же время экономическая политика характеризуется не только тем, что зафиксировано в государственных бюджетах и программах, но и текущими, принимаемыми по ходу дела решениями правительства, проводимыми крупными оперативными мероприятиями. Необходимость подобных действий, способных заметно деформировать официально декларируемую государственную экономическую политику, обусловлена прежде всего нестабильностью социально-экономической, военно-политической, природно-экологической ситуации. Вполне возможны и часто наблюдаются пересмотры экономической политики вследствие допущенных ошибок в ее формировании, изменения позиций правительства либо смены его состава.

В зависимости от временного диапазона действия, продолжительности периода, на который рассчитаны проводимые мероприятия, принято различать краткосрочную и долгосрочную экономическую политику. **Долгосрочная политика** формируется при относительно устойчивых условиях, гарантированных ресурсных возможностях, что позволяет наметить линию экономического поведения на много лет вперед. Неустойчивость экономических процессов, непредсказуемость внутренних и внешних условий порождают приоритет **краткосрочной экономической политики**, характеризующейся приданием направленности экономическим действиям на период, измеряемый примерно годом или даже месяцами.

Экономическая политика проводится государством посредством использования находящегося в его распоряжении инструментария, рычагов воздействия на экономические процессы и хозяйствующих субъектов. Она реализуется через законы, президентские указы, правительственные постановления и другие нормативные акты, государственные программы, текущие оператив-

ные постановления и решения государственных органов, распределение финансовых ресурсов, ассигнования.

Конкретными инструментами проведения государственной экономической политики выступают, прежде всего, такие **фискальные рычаги воздействия**, инструменты фискальной политики, как налоги, государственные расходы, трансферты. С помощью фискальных инструментов государство способно изменять величину и направленность денежных потоков в соответствии с преследуемыми целями и намечаемыми для их осуществления мерами.

Наряду с фискальными значительную роль играют **кредитно-денежные инструменты** экономической политики, такие, как общая масса и доступность денег, кредита, ставки ссудного процента (учетная ставка центрального банка, норма резервирования, другие централизованно устанавливаемые нормативы).

Государство способно использовать такие рычаги экономической политики, как установление предельных (максимальных, минимальных) уровней цен на определенные виды товаров, величин объемов производства, предоставления государственных субсидий, субвенций, введение запретов и ограничений на отдельные виды экономической деятельности.

Широко используемым инструментом государственной экономической политики в области внешней торговли и внешнеэкономических связей являются экспортно-импортные тарифы, таможенные пошлины, квоты на ввоз и вывоз товаров, капитала.

В зависимости от области государственного воздействия на экономические процессы и способов, инструментов осуществления государственной экономической политики различают разные ее виды. Единой, общепринятой классификации видов экономической политики не существует, разные авторы по-разному называют отдельные ее виды и по-разному формируют общий перечень составных частей экономической политики государства. В укрупненном плане принято выделять **фискальную (финансово-бюджетную), монетарную (кредитно-денежную), внешнеэкономическую политику**. В более широком плане в государственную экономическую политику включают такие ее части, как социальная, структурная, инвестиционная, институциональная, региональная, аграрная, научно-техническая, налоговая, банковская, ценовая, антимонопольная, природоохранная (экологическая), внешнеэкономическая политика. Характеристика основных видов и форм государственной экономической политики представлена ниже.

1.8.2. Цели государственной экономической политики

Цели государственной экономической политики вытекают из сформулированных в предыдущем изложении целей и задач государственного управления экономикой.

Экономическая политика государства в целом ориентирована на достижение общенациональных целей страны, общества, народа. Это обширная совокупность целевых задач, которую трудно свести к одной обобщенной цели. В советское время российской истории генеральная цель социалистического государства формулировалась как достижение максимально возможного в данных условиях уровня удовлетворения материальных и духовных запросов народа. Такая постановка цели политики носила во многом идеологический характер.

В современной экономической науке проблема **целеполагания**, установления целей и задач государственной экономической политики рассматривается более утилитарно и сводится не к формированию единой общей цели, а к установлению спектра, совокупности таких целей. Тем не менее и при таком подходе нет возможности однозначно выразить совокупность целей, преследуемых государством в ходе выработки и осуществления своей экономической политики.

Цели государства зависят от достигнутого уровня социального и экономического развития страны, историко-национальных традиций. В разных странах существуют свои приоритеты, предпочтения в отношении государственных устремлений, отражающие позицию правительства, общественное мнение, господствующие убеждения.

Принято считать, что в тех странах, где господствуют рыночные отношения, государство должно принимать на себя и считать главными целями экономической политики те задачи, которые не способен решить сам рынок, которые не подвластны рыночному механизму хозяйствования. При таком подходе цели государственной экономической политики во многом совпадают с целями государственного регулирования.

Достаточно конструктивен прагматический подход, в соответствии с которым цели экономической политики государства состоят в создании и поддержании условий стабильности, уравновешенности экономической ситуации. Такой подход получил название **стабилизационной политики**, он наиболее характерен для ситуации кризиса, спада, когда прежде всего необходимо подавить стихийные процессы, достичь управляемости, предотвратить дальнейшее ухудшение состояния дел. Цели стабилизации важны для

закрепления достигнутого и желаемого состояния равновесия, предотвращения нежелательного выхода параметров экономики за допустимые пределы.

В странах, экономика которых находится на подъеме или такой подъем ожидается, цели экономической политики становятся целями экономического роста, измеряемого уровнем такого роста.

Для стран с социально ориентированной рыночной экономикой характерно выдвижение на первый план социальных целей государственной экономической политики. Такие цели во многом смыкаются с экономическими. Выдвижение социальных целей государственной политики и увязка их с экономическими целями характерны для таких стран, как США, Германия, Швеция, в меньшей степени это присуще другим странам, в том числе — России.

К самым распространенным социальным целям государственной экономической политики относят экономическую свободу и экономическую справедливость. **Экономическая свобода** понимается как свобода выбора форм и видов экономической, предпринимательской деятельности, распределения и использования собственных средств, приобретения и продажи объектов собственности, поведения на рынке, участия в профсоюзах и забастовках. Государство способно проводить линию на ограничение экономической свободы отдельных субъектов хозяйственной деятельности. Говоря об экономической свободе как цели государственной экономической политики, следует иметь в виду не безраздельную свободу, граничащую с анархией, а тот уровень свободы, который необходим для обеспечения эффективного функционирования хозяйственной системы и достижения экономических целей государственной политики.

Весьма привлекательно выглядит такая цель, как **экономическая справедливость**, понимаемая с позиций честного, добросовестного отношения ко всем людям в стране, учета их интересов и возможностей, создания им адекватных, в пределе равных условий, прав, возможностей проявить себя в жизни. Справедливость есть не столько экономическое, сколько морально-этическое понятие. У каждого человека существует свое представление о справедливости, диктуемое чаще всего собственными интересами, личной выгодой. В сознании многих людей укоренилось представление о справедливости как о равенстве благ, которого следует добиваться посредством государственной уравнилельной политики, направленной на выравнивание доходов. Между тем справедливым следует считать выравнивание потенциальных возможностей получения доходов, в пределах которого каждый достигает

того, на что он оказался способным. Надо различать равенство возможностей и равенство результатов.

Более определенной, предметной целью государственной экономической политики следует считать **социальную защищенность**, трактуемую как защита государством граждан от неизбежных экономических рисков, обеспечение каждого человека минимумом благ, необходимых для существования. Государство призвано защищать своих граждан от безработицы, помогать престарелым и немощным, инвалидам, многодетным семьям, смягчать тяжелые последствия несчастных случаев.

Универсальной целью государственной экономической политики следует считать содействие достижению высокого уровня, росту **социально-экономической эффективности** в масштабах хозяйства страны. В конечном счете именно социально-экономическая эффективность, результативность функционирования хозяйства страны, рациональное, экономически выгодное использование всех составляющих ее ресурсного потенциала характеризуют возможность достижения комплекса социальных целей государственной экономической политики.

Еще одна глобальная цель государственной экономической политики известна под названием «**общеекономическое равновесие**». Под **общеекономическим равновесием** понимается так называемый магический четырехугольник, включающий стабильность цен, высокий уровень занятости, соразмерный экономический рост, сбалансированность внешнеторговых операций. В Германии, например, достижение и поддержание заданного уровня **общеекономического равновесия** законодательно закреплено принятым в 1967 г. «Законом по содействию стабилизации и экономическому росту», называемым также «Основным законом экономической политики государства».

Стабильность уровня цен означает ограничение показателя инфляции четким верхним пределом. В экономически развитых странах задачей экономической политики считается недопущение роста цен на величину, превышающую 1% в год. В действительности даже в таких странах удается сдерживать рост в пределах, не превышающих несколько процентов в год. Имеется в виду, естественно, общий уровень цен, совокупная цена, тогда как цены на отдельные виды товаров способны изменяться в большей или меньшей степени. Кроме того, надлежит понимать, что рост цен при повышении качества товаров не есть инфляция. Так что государственная политика ориентирует на «разумную» стабильность цен.

Цель достижения **высокого уровня трудовой занятости** ассоциируется прежде всего с низким показателем безработицы, не вы-

ходящим за пределы нескольких процентов. Принято считать, что уровень безработицы в пределах от 3 до 7% надо рассматривать как нормальный, обусловленный естественной текучестью рабочей силы, неизбежной «фрикционной» безработицей. Удержание безработицы в пределах 5—6% представляет собой целевую установку государственной экономической политики большинства стран.

Экономический рост, как уже отмечалось, измеряется ежегодным темпом роста или прироста валового внутреннего продукта в целом и на душу населения страны. Экономический рост означает увеличение количества производимых товаров, обусловленные этим рост их предложения и доходов населения, а в силу этого и увеличение потребления. Чем больше экономический пирог, выпекаемый в стране, тем больше шансов у каждого гражданина получить больший кусок от этого пирога. Поэтому обеспечение экономического роста относится к числу важнейших задач государственной экономической политики. Согласно современным взглядам экономический рост, измеряемый стабильным приростом валового внутреннего продукта величиной 3—4% в год, считается успехом экономической политики государства. Однако для стран, вышедших, подобно России, из зоны длительного кризиса, необходимы более высокие темпы прироста ВВП, находящиеся на уровне порядка 6—10% в год.

Цель обеспечения сбалансированности внешнеторговых операций страны достигается при положительном сальдо внешнеторгового баланса, т.е. при наличии чистого экспорта товаров и услуг, составляющем от одного до нескольких процентов валового национального (внутреннего) продукта. Понятно, что не все страны способны реализовать такую цель государственной экономической политики. В России эта цель достигается благодаря экспорту сырья.

При формировании комплекса (системы) целей приходится иметь в виду их взаимосвязь и взаимодействие. Отдельные цели и характеризующие их показатели могут оказаться как взаимодерживающимися, так и конкурирующими или даже несовместимыми, взаимоисключающими. Поэтому неизбежны компромиссы. При всей важности перечисленных целей они не исчерпывают всей системы целей государственной экономической политики. Вполне возможны и другие цели, целевые задачи, обусловленные спецификой экономики страны, решаемых ею проблем, точкой зрения правительства.

1.8.3. Фискальная экономическая политика

Фискальная политика, называемая также финансовой и финансово-бюджетной, распространяет свое действие на основные элементы государственной казны (фиска). Она непосредственно связана с государственным бюджетом, налогами, государственными денежными доходами и расходами. В условиях рыночной экономики это стержневая часть государственной экономической политики. Фискальная политика объединяет в себе крупные виды, формы финансовой политики, как бюджетная, налоговая, политика доходов и расходов.

В целом фискальная политика проявляется в совокупности государственных мероприятий по организации управления финансовыми ресурсами государства, их использования в целях решения социально-экономических проблем страны. Фискальная политика распространяется на мобилизацию, привлечение необходимых государству денежных средств, их распределение, обеспечение применения этих средств по назначению.

Одна из важнейших задач фискальной политики состоит в поиске источников и способов формирования централизованных государственных денежных фондов, средств, позволяющих реализовывать цели экономической политики. Посредством проведения финансово-бюджетной политики государство регулирует глобальные экономические процессы в стране, поддерживает устойчивость финансов, денежного обращения, обеспечивает финансирование государственного сектора, способствует лучшему использованию производственно-экономического и научно-технического потенциалов. Инструменты фискальной политики используются государством, чтобы оказать влияние на совокупный спрос и совокупное предложение (воздействуя тем самым на общую экономическую конъюнктуру), способствовать стабилизации экономической ситуации, проводить антициклические меры, противодействующие чрезмерным колебаниям экономических параметров, угрожающим возникновением кризисных явлений.

Доля государственного сектора в закупках товаров и услуг весьма велика, государство выступает на рынке в качестве самого крупного покупателя, расходующего в течение года суммы, составляющие в экономически развитых странах от четверти до половины валового внутреннего продукта. Закупки осуществляются государством как внутри страны, так и на внешних рынках. Таким образом, государство обладает обширными возможностями влияния на объем и структуру совокупного спроса.

Кроме того, государство способно косвенно воздействовать на спрос со стороны частных предприятий и домашних хозяйств, сдерживая или стимулируя его с помощью налогов и таких трансфертных платежей, как пенсии, стипендии, пособия.

В макроэкономической финансово-бюджетной политике принято разделять две генеральные линии, складывающиеся в зависимости от общей экономической ситуации в стране, фазы колебательного цикла, в которой находится экономика. В период экономического бума, резкого подъема деловой активности, бурного экономического роста фискальная политика носит **ограничительную направленность**, сдерживает параметры роста в допустимых пределах. В периоды экономического кризиса, обусловленного спадом производства, затуханием экономической активности, государственная фискальная политика носит **расширительный характер**, т.е. направлена на «подогрев» экономики, расширение производства, других видов экономической деятельности, преодоление спада, депрессии, переход от спада к подъему.

Между этими двумя курсами, соответствующими противоположным фазам экономического цикла, пролегает третий курс действий, именуемый **стабилизационной фискальной политикой**.

Политика стабилизации — это действия правительства по регулированию финансовых потоков, денежного обращения с целью приблизить объем валового внутреннего продукта страны к его возможному в данных условиях, потенциальному уровню и с целью удержать при этом в допустимых пределах инфляцию, обеспечить высокий уровень занятости. Политика стабилизации — наиболее типичная форма проявления фискальной политики, соответствующая более или менее устойчивому состоянию экономики. Она призвана, с одной стороны, предотвратить переход в неустойчивое кризисное состояние, для чего надо удерживать экономические параметры в определенных пределах, и с другой стороны, улучшать сложившуюся экономическую ситуацию, стремясь приблизить макроэкономические показатели к оптимальным.

Принято различать автоматическую и регулируемую стабилизацию. **Автоматические (встроенные) стабилизаторы** представляют собой принятые, действующие в экономике правила, нормы, позволяющие автоматически, без вмешательства правительства реагировать на отклонения от устойчивого положения и приводить хозяйство страны в стабильное состояние. Автоматические стабилизаторы предусмотрены, задуманы заранее, введены в законодательные акты, регулирующие экономическую деятельность, отражены в действующих положениях, нормативных документах.

Например, при уменьшении доходов автоматически снижается величина налога, взимаемого с дохода. Если люди теряют работу и заработок, им без указаний на то правительства выплачивают пособие по безработице. При наступлении определенного возраста автоматически возникает право на получение пенсии. Существует минимальный уровень заработной платы, который устанавливается директивно. Можно назвать великое множество других подобных автоматически действующих стабилизаторов, предотвращающих экономические катаклизмы при возникновении новых обстоятельств, отклонений от ранее существовавших условий.

Тем не менее встроенные в экономическую систему внутренние стабилизаторы, уменьшающие возможные колебания в экономике, не обеспечивают требуемого уровня стабилизации, в ряде случаев они просто не способны гасить возникающие колебания, предотвращать потерю устойчивости. Так что заранее вписать в законодательные акты и другие нормативные документы правила и нормы, гарантирующие стабильность экономики, не удастся. На помощь приходит оперативное регулирование, текущая реакция правительственных органов на возникающие отклонения в виде инструментов дискреционной политики.

Дискреционная фискальная политика представляет совокупность оперативных финансовых мер правительства, принимаемых в дополнение или во изменение постоянно действующих правил, норм, установлений хозяйственной жизни. Точно так же, как летчик, чувствуя, что автопилот не справляется с управлением самолетом, берет штурвал в свои руки, правительство, видя, что принятые ранее законы, решения не обеспечивают поддержания стабильной ситуации в хозяйстве страны, прибегают к дискреционной политике. Применение разных дискретных мер, характер которых зависит от складывающейся обстановки, называют **регулируемой стабилизацией**.

К числу наиболее распространенных способов, средств осуществления дискреционной фискальной политики относят общественные работы, программы материальной помощи, изменение налоговых ставок и другие аналогичные инструменты воздействия. Привлечение безработных к выполнению общественных работ с оплатой за государственный счет служит оперативным средством борьбы с нарастающей безработицей. В период обострения социальной ситуации, обусловленной обнищанием населения, наряду с такими автоматическими стабилизаторами, как предусмотренные законом пособия, правительство прибегает к оказанию материальной помощи, увеличению пособий, дополнительным вып-

латам. Чтобы предотвратить резкое снижение доходов предприятий и граждан, уменьшают налоговые ставки, вводят льготы.

Дискретные фискальные меры позволяют погасить очаги экономической напряженности. Но введенные временно послабления, льготы, дополнительную помощь затем бывает трудно отменить. Иногда приходится дискретные, временные стабилизаторы превращать в автоматические, постоянные, хотя по своей природе они не таковы.

Бюджетная политика государства как часть фискальной политики ориентируется в основном на достижение уравновешенного бюджета, сбалансированного по государственным доходам и расходам на протяжении всего бюджетного периода. В отдельных ситуациях осуществляется ориентация на построение бюджета полной, высокой или структурной занятости, при которой могут иметь место выпуск избыточной продукции и превышение доходов бюджета над его расходами.

В условиях высокой экономической конъюнктуры потенциальный профицит бюджета (превышение государственных доходов над расходами) может быть направлен на погашение предыдущих долгов, создание компенсационных резервных фондов, осуществление дополнительных социальных мероприятий. В периоды спада деловой активности органы государственной власти иногда увеличивают совокупный спрос, наращивая государственные закупки даже ценой бюджетных дефицитов, чтобы преодолеть спад и стабилизировать затем экономические процессы.

Чаще всего задачей государственной бюджетной политики становится преодоление бюджетных дефицитов, достигающих критического уровня. Бюджетные дефициты в пределах 5% общего объема государственного бюджета и до 1—2% валового внутреннего продукта не считаются опасными. Так что в большинстве случаев бюджетная политика может быть ориентирована на поддержание и даже разработку, принятие подобного бюджета. Но если дефицит бюджета достигает десятков процентов его величины, превышает 5% ВВП, это свидетельствует о крупнейших проблемах в бюджетной политике и острой необходимости стабилизации бюджета. Наличие крупного бюджетного дефицита приводит к росту внутреннего и внешнего государственного долга, дестабилизирует денежную систему государства, стимулирует инфляцию.

Стремление государства погасить дефицит бюджета денежной эмиссией ведет к инфляции, а выпуск и продажа государственных ценных бумаг как средство преодоления бюджетного дефицита порождает будущий долг, так как бумаги придется погашать и

платить по ним проценты. Поэтому для достижения сбалансированности государственного бюджета бюджетная политика должна теснейшим образом сопрягаться с политикой доходов и расходов государства.

Политика государственных расходов призвана прежде всего удовлетворять спрос государственного сектора, т.е. потребности в расходах на неотложные государственные нужды, отражаемые в расходных статьях бюджета. Вместе с тем приходится учитывать, что многие государственные (общественные, социальные) потребности растут непрерывно, поэтому необходимо ограничивать их с учетом настоятельности и приоритетов других потребностей. Государственная политика расходов может находиться на грани возможного, но переходить эту грань не следует. Главным ограничителем государственных расходов служат доходы бюджета.

Политика государственных доходов исходит из имеющихся и потенциальных источников поступления денежных средств в государственный бюджет с учетом ограниченных возможностей использования этих источников, превышение которых способно подорвать экономику и в конечном счете привести к истощению каналов получения доходов. Так как государственный бюджет наполняется в основном налоговыми поступлениями, политика формирования доходов государства тесно сплелась с налоговой политикой.

Налоговая политика — часть фискальной экономической политики, проявляющаяся в установлении видов налогов, объектов налогообложения, налоговых ставок, условий взимания налогов, налоговых льгот. Все эти параметры государство регулирует таким образом, чтобы поступление денежных средств за счет уплаты налогов обеспечивало финансирование государственного бюджета. Но при этом приходится встречаться с главным противоречием налоговой и всей фискальной политики.

Чем выше налоговое бремя, тем ниже, начиная с некоторого предела, желание и возможность платить налоги и, что гораздо важнее, тем больше ущерб, наносимый производству, созданию налогооблагаемого продукта, взиманием налогов. Высокие налоги подтачивают само налоговое дерево, которое их питает. Так что в основу государственной налоговой политики должны быть положены не высокие, а рациональные налоговые ставки. Другое дело, что государство иногда успевает связать себя такими бюджетными обязательствами расходов, что вынуждено искать спасения в налоговых поборах для обеспечения расходов бюджета.

Налоговая политика государства связана не только с обеспечением поступлений в бюджет, но и с проводимой структурно-инвестиционной политикой. Регулируя налоги, налоговые ставки,

налоговые льготы, государство способно стимулировать тем саморазвитие определенных видов производств, оказывать воздействие на структуру потребления, поощрять вложение средств в развитие экономики.

Таким образом, фискальная политика, будучи самым мощным направлением государственной экономической политики в целом, сочетает в себе набор самых разнообразных инструментов финансирования, бюджетирования, налогообложения.

1.8.4. Монетарная экономическая политика

С фискальной политикой государства тесно сплетается его монетарная политика. Если фискальная политика обладает по своей сути финансово-бюджетной природой, то монетарную политику следует называть денежной политикой или, точнее, политикой воздействия на денежную массу. Итак, **монетарная политика** есть регулирование денежной массы и денежного обращения в стране путем непосредственного государственного воздействия или воздействия через центральный банк страны. Монетарная политика призвана обеспечивать надлежащее функционирование денежной системы и денежного оборота, распространяя свое влияние как на деньги, так и на цены.

Как известно, экономическую политику, проводившуюся в России на первом этапе рыночных реформ в 1992—1993 гг., многие называли монетаристской, что должно было бы подчеркнуть ее монетарную направленность. Проводившаяся в то время политика была в известном смысле действительно монетарной, так как она опиралась на либерализацию цен, регулирование денежной массы в обращении, переход к двухуровневой банковской системе со всеми вытекающими отсюда последствиями. Но действия реформаторов, проводившиеся в области преобразования централизованного планирования, организационных структур управления, форм и отношений собственности, выводили проводимую в тот период политику далеко за пределы чисто монетарной, в зону авторитарного либерализма.

Монетарная политика по аналогии с фискальной преследует цели стабилизации, повышения устойчивости и эффективности функционирования хозяйственной системы, преодоления кризисов, обеспечения занятости и экономического роста. В то же время фискальная политика носит более антициклический характер, связана с бюджетом и налогами, тогда как монетарная политика ограничивается стабилизацией денежного обращения и ориенти-

рована на денежную массу, регулирование цен, доходов, оплаты труда.

Соответственно и целевые задачи монетарной политики обладают своеобразием. Это — стабилизация уровня цен, подавление инфляции, поддержание покупательной способности и курса национальной валюты на внутреннем и внешнем рынках, обеспечение устойчивого денежного обращения, регулирование денежной массы, спроса и предложения денег посредством банковской системы.

Макроэкономическая денежная политика в ее монетарной форме связывается прежде всего с воздействием на денежную массу. Денежная политика считается **жесткой**, если государство сокращает денежную массу, ограничивает эмиссию, способствует поддержанию высоких процентных ставок на получение денег в кредит. И наоборот, денежную политику называют **мягкой**, если государство способствует увеличению денежной массы или по крайней мере не препятствует ему, слабо сдерживая выпуск в обращение новых денег и помогает получению дешевых кредитов. Свою **эмиссионную политику** государство проводит в основном через центральный банк страны.

В качестве составных частей и одновременно инструментов государственной монетарной политики выступает политика рефинансирования, операции на открытом рынке, резервирование, обеспечение ликвидности. Все эти инструменты вместе взятые позволяют регулировать денежную массу в обращении и отдельные денежные агрегаты и тем самым оказывать косвенное влияние на динамику рыночных цен, уровня инфляции, товарно-денежные отношения между производителями и потребителями, рыночный обмен, доходы и расходы субъектов рынка.

Политика рефинансирования, которую называют также **учетной политикой**, есть выражение процентной политики, она заключена в воздействии центрального банка посредством процентной ставки на объем кредитных ресурсов и, соответственно, денежной массы в обращении. Центральный банк страны назначает учетную ставку процента, в соответствии с которой он переучитывает векселя у коммерческих банков и предоставляет им кредиты. В более широком плане коммерческие банки приобретают, покупают кредитные деньги у центрального банка и затем перепродают их своим заемщикам, осуществляя **рефинансирование**. Так что центральный банк способен влиять на цену кредитных денег на финансовом рынке. Поднимая цену, увеличивая свою учетную ставку (по которой учитываются проданные ему векселя коммерческих банков), центральный банк сдерживает спрос на кредиты и сужа-

ет денежную массу в обращении, а снижая учетную ставку — способствует увеличению денежной массы. Центральный банк может также устанавливать ограничительные контингенты рефинансирования, оказывая прямое влияние на величину денежной экспансии.

Политика рефинансирования представляет собой составную часть политики регулирования процентных ставок, процентной политики, которая может проводиться не только центральным банком и коммерческими банками, но любыми кредиторами, предоставляющими деньги под процент. Тем не менее в последнем случае имеет место выход за пределы государственной монетарной политики.

Центральный банк способен регулировать денежную массу и оказывать влияние на денежное обращение посредством операций на открытом рынке, выступая в качестве продавца или покупателя государственных ценных бумаг. Сама эмиссия таких ценных бумаг в виде облигаций, казначейских обязательств становится актом государственной монетарной политики. Приобретая государственные ценные бумаги и организуя куплю-продажу на открытом рынке, центральный банк способствует проведению определенной денежной политики. Продавая ценные бумаги, центральный банк изымает деньги из обращения и сужает денежную массу, а покупая ценные бумаги на открытом рынке, расширяет денежную массу, осуществляя как бы дополнительную эмиссию.

Эффективное воздействие на величину активной денежной массы государство способно оказывать, осуществляя через центральный банк политику резервирования. Центральный банк вправе обязать коммерческие банки держать определенную часть своих активов в виде беспроцентного резерва в центральном банке. Чем выше норма такого резервирования, тем меньшими возможностями свободно оперировать своими денежными средствами обладают коммерческие банки, т.е. уменьшается денежная масса. Уменьшение нормы резервирования приводит к увеличению денежной массы в обращении. При нехватке денег в обращении следует уменьшать норму резервирования, а при избыточности денег — увеличивать ее.

Предложение денег коммерческими банками зависит от наличия у них денег, эмитируемых центральным банком. Так что центральный банк, а в его лице государство обладает возможностью регулирования предложения денежной массы со стороны коммерческих банков в ходе реализации политики обеспечения ликвидности, изменяя массу денег, предоставляемых в распоряжение коммерческих банков для проведения ими операций.

Хотя государство, используя центральный банк, обладает мощными средствами воздействия на денежную массу, в ряде критических ситуаций оно оказывается далеко не всесильным, не способным сдерживать денежные бури.

1.8.5. Другие виды и формы государственной экономической политики

Единство фискальной и монетарной политики представляет собой несущую конструкцию государственной экономической политики в странах с рыночной экономикой. Однако этим не исчерпываются все виды и формы экономической политики. Перечислим и другие виды государственной экономической политики.

Структурно-инвестиционная политика характеризует линию действий государства в отношении формирования и изменения отраслевой и региональной структуры производства в стране, влияния на пропорции, соотношения между производством разных видов отраслевого продукта. Советская ортодоксальная экономическая наука утверждала, что существует закон опережающего развития производства средств производства в сравнении с предметами потребления и государство обязано проводить соответствующую политику.

В рыночной экономике проводимая государством структурная политика призвана способствовать прогрессивным изменениям в структуре производства, связанным с возможностью более полного удовлетворения потребностей населения страны, использования прогрессивной техники и технологии, обеспечения экономической независимости и военной безопасности, занятости. В этом свете проявлением структурно-инвестиционной политики выступают научно-техническая (инновационная) политика, ориентированная на использование в экономике достижений научно-технического и технико-технологического прогресса, и конверсионная политика, направленная на конверсию отраслей производства, потребность в продукции которых значительно сужается.

Как проявление структурно-инвестиционной политики выступают промышленная и аграрная политика, направленные на поддержку и развитие этих отраслей экономики.

Любые крупные преобразования структуры производства связаны с потребностью вложений, инвестиций. Поэтому структурная политика тесно связана и образует единое целое с инвестиционной политикой, направленной на изыскание источников инвестиций и установление рациональных областей их использования.

Социальная политика государства ориентирована первоочередным образом на социальную защиту населения, обеспечение удовлетворения первостепенных жизненных потребностей, поддержание необходимых условий жизни, социальное обеспечение, охрану окружающей среды. К социальной политике примыкают **политика регулирования доходов населения и оплаты труда, политика занятости, создания новых рабочих мест**, смысл которых ясен из их названия.

Особое место в государственной экономической политике занимает примыкающая к социальной **демографическая политика**, направленная на регулирование численности, структуры, расселения граждан страны, соотношения между городским и сельским населением. **Миграционная политика** призвана воздействовать на перемещение населения, перемену места жительства внутри страны, приток иммигрантов и поток эмигрантов.

Государственная **региональная политика** проводится с целью достичь рационального размещения производительных сил в стране, эффективного использования природных богатств, межрегионального обмена товарами и услугами, гармоничного развития регионов страны. В региональную политику входит также налаживание **федеративных отношений** между Федерацией и ее субъектами, касающихся прежде всего распределения и перераспределения бюджетных средств, выравнивания доходов и уровня развития разных регионов страны, оказания содействия удаленным, депрессивным регионам.

Зачастую в экономической литературе и публицистике используется термин «**институциональная политика**». Это проводимые государством меры, действия по устранению устаревших, трансформации имеющихся и формированию новых **собственнических, трудовых, финансовых, социальных и других экономических институтов**, т.е. элементов экономической и социальной структуры, характеризующих устройство, формы и способы регулирования хозяйственных процессов (более подробно об экономических институтах сказано ниже). Тем самым институциональная политика тесно связана со всем многообразием видов экономической политики.

Заслуживает выделения в качестве самостоятельной ветви государственной экономической политики **внешнеэкономическая политика**, распространяющаяся на область экономических отношений с другими странами, охватывающая внешнюю торговлю, международные научно-технические и культурные связи, осуществление совместных программ, привлечение иностранного капитала, внешний долг. Значительную роль во внешнеэкономической

политике играют политические и оборонные аспекты, проблемы использования богатств Мирового океана, воздушно-космического пространства, охраны окружающей среды, международной безопасности. В качестве конкретных инструментов проведения государственной внешнеэкономической политики выступают, как известно, таможенные тарифы, пошлины, экспортно-импортные ограничения, обменный курс валют, валютный контроль.

Глава 2 МЕТОДЫ И МЕХАНИЗМЫ, ИНСТИТУТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Методы государственного управления

Метод управления — это путь, способ, посредством которого осуществляется управление, применяются и воплощаются управляющие воздействия. Метод управления характеризует каким образом субъект управления влияет на объект, побуждая, заставляя его действовать в соответствии с желанием и волей субъекта. Методы управления отражают воздействие субъектов управления на интересы, психику, сознание людей, осуществляемое с тем, чтобы люди вели себя или стремились вести в соответствии с установками, целями, задачами, поставленными субъектом управления.

Методы государственного управления экономическим поведением и экономическими действиями людей выделяются из общей совокупности методов управления тем, что они распространяют свое действие на многих людей, а то и на все население страны, осуществляются в соответствии с законами, нормами и полномочиями, предоставленными государственным органам и их руководителям, которые и выступают в данном случае в качестве субъектов управления от лица государства.

Таким образом, **методы государственного управления** экономической представляют способы, приемы, посредством которых органы законодательной, исполнительной, судебной ветвей государственной власти на уровне Федерации и ее субъектов воздействуют на организации и учреждения производственной и социальной сферы, коммерческие и некоммерческие организации, предпринимателей, граждан. Методы государственного управления при-

званы обеспечить установление и регулирование экономических отношений, направленность экономических процессов на общественные цели, поддержание законности и порядка с использованием средств, инструментов воздействия, свойственных государственной власти.

В науке управления рассматриваются в основном методы управления, руководства работниками, производственным персоналом, исполнителями, распространяющиеся и на государственное управление. Разные методы управления различаются присмами формирования, содержанием и характером применения управляющих воздействий, способами влияния на людей со стороны органов и лиц, осуществляющих управление, вырабатывающих и применяющих управляющие воздействия.

2.1.1. Административно-распорядительные методы государственного управления

Как следует из названия, эти методы основаны на распорядительстве субъекта управления — государственного аппарата, государственных органов власти, оказывающих управляющие воздействия на объект управления в виде подлежащих неукоснительному исполнению законов, постановлений, указов, распоряжений, указаний и иных директив. Поэтому административно-распорядительный метод управления называют также *командным, директивным*. Административно-распорядительные методы управления основаны на принуждении, запретах, ограничениях; объект управления обязан выполнять указания субъекта вне зависимости от собственной воли и желаний, в случае неисполнения виновные лица подлежат наказанию. В советское время российской истории принцип обязательности выполнения управляющих указаний, команд руководителей выражался правилом: «Приказ руководителя — закон для подчиненного».

В научной и учебной литературе встречается также название «организационно-распорядительные методы управления», подчеркивающее присущие этому методу организационные начала.

Распорядительное управление на государственном уровне наиболее характерно, даже типично для централизованно управляемой экономики, в которой управляющие воздействия направлены сверху вниз в виде предписывающих законов, правил, директивных планов и программ, постановлений, инструкций, распоряжений, приказов. Обратные связи, идущие снизу вверх, содержат в основном информацию об исполнении команд. Директивное государственное управление неизбежно в управлении армией, службами безо-

пасности, при ликвидации чрезвычайных ситуаций. Это жесткое управление, которому в минимальной мере свойственны либерализм, мягкотелость.

Наиболее ярким выражением этих методов государственного управления принято считать государственное **директивное планирование**, в условиях которого предприятиям централизованно распределяются ресурсы и устанавливаются плановые задания со стороны государственных органов управления, что имело место в советской экономике. Однако справедливости ради отметим, что доводимые сверху планы производства и распределения продукции, а особенно контроль за их исполнением не были предельно жесткими, допускались встречное планирование снизу, корректировка планов. В значительной степени формально директивные планы представляли планы-ориентиры, исполнители обладали определенной свободой действий, тем более что плановые показатели утверждались в агрегированном виде и детализировались производителями на основе договоров с приобретателями, потребителями товаров и услуг.

Административно-распорядительные методы государственного управления неправомерно связывать только с централизованно управляемой экономикой и директивным планированием. В своих самых разнообразных проявлениях административное распорядительство присуще и рыночной экономике с той лишь разницей, что в последней командные начала не проявляются в столь обширных масштабах и в столь явной форме, как в экономике, управляемой из единого центра.

В любой организованной экономике существуют обладающие обязательностью государственные законы, правила, нормы, положения, инструкции, распространяющие свое действие на экономические объекты, процессы, отношения. Это несомненно инструменты административно-распорядительного управления на макро- и микроэкономическом уровнях. Установленные и подкрепленные властью государства стандарты, требующие строгого соблюдения, также есть проявление организационно-распорядительного управления со стороны государственных органов.

Строгие запреты и ограничения со стороны властных органов, установление принуждений в виде обязательной уплаты налогов, пошлин, отчислений юридическими и физическими лицами есть признаки распорядительного, директивного управления. Хотя налогообложение представляет экономическое воздействие и содержит в себе элементы стимулирования, возбуждения заинтересованности, его принудительный характер свидетельствует об административно-распорядительной природе управления посред-

ством взимания налогов, пошлин, других видов обязательных платежей.

На макроэкономическом уровне в условиях рыночной экономики инструментом административно-распорядительного управления становятся государственные экономические и финансовые планы, программы, бюджеты в той мере, в которой они носят обязательный и обязывающий характер, заведомо требуют исполнения органами, организациями, лицами, на которых возложена ответственность за соблюдение принятых решений.

На микроэкономическом уровне типичными проявлениями государственного административно-распорядительного управления служат устанавливаемые государством обязательства хозяйствующих субъектов, требования и ограничения, связанные с их экономической, предпринимательской деятельностью. К числу государственных административно-распорядительных воздействий относятся обязательные установления, инструкции, правила и нормы экономического поведения, порядок и формы государственной отчетности. Распорядительные управленческие установления, предписания государственных органов обязаны сообщать тем организациям, учреждениям, лицам, на которые распространяется действие директив государственной власти. Распорядительные государственные предписания могут распространяться через средства массовой информации.

Важным признаком полноценного, эффективного государственного управления служит наличие действенного контроля и надзора за исполнением директив, соблюдением законов, правил и норм хозяйствования, установленных государством на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Такой контроль должен сопровождаться государственными средствами наказания, ответственности за нарушения.

Таким образом, главным признаком административно-распорядительного метода государственного управления является **обязанность выполнения управляющего воздействия** субъекта управления кругом лиц, которым оно адресовано. Из обязательности вытекают возможность и право применения тех или иных форм принуждения по отношению к органам, организациям, лицам, не выполняющим установленные предписания, использования санкций, штрафов, наказаний в самых разных формах. В то же время государство должно гарантировать исполнителей его воли от чрезмерного риска, катастрофических последствий, обусловленных строгим соблюдением государственных решений.

Административно-государственное распорядительство, как и любой другой способ управления, обладает как определенными

преимуществами, так и недостатками, проявляющимися в зависимости от того, как, кем, когда применяется данный метод.

Государственное административно-распорядительное управление необходимо, полезно и действенно в случаях, когда слабы традиции законопослушания, низок уровень самоорганизации граждан, организаций, общества, нет самостремления к порядку, исполнительности, дисциплинированности лиц, призванных выполнять работу, осуществлять свои функции и обязанности. Государственное администрирование и распорядительство нужны также в условиях необходимости проведения экстренных, чрезвычайных мер, не допускающих отклонение от заданной программы действий. Применение административно-распорядительного метода неизбежно, если требуется обеспечить выполнение закона, установленных государством правовых норм, пресекать нарушение их отдельными лицами, субъектами хозяйственной деятельности.

Следует отметить, что использование государственного административно-командного управления, управленческого принуждения может быть в некоторой мере обусловлено историческими традициями, в силу которых объекты управления не воспринимаяют, не считают нужным выполнять никакие другие управляющие воздействия, кроме строгих команд, подкрепленных суровым наказанием за их неисполнение.

Приходится констатировать, что, несмотря на демократические преобразования, в России сохранились убеждения значительной части населения в том, что эффективное управление зиждется только на сильной власти, непрерывно демонстрирующей свои возможности принуждать к исполнению воли руководителей и наказывать за неисполнительность самым суровым образом. Увы, «русская вольница», переходящая разумные пределы, наносящая непоправимый урон рачительному хозяйствованию, может быть укрощена только мерами административно-распорядительной природы.

Негативная сторона административно-распорядительных методов государственного управления заключается в том, что они ограничивают, сковывают возможности и творческую инициативу субъектов хозяйственной деятельности, организаций, предпринимателей, превращая их в своего рода «роботов», тупо и слепо исполняющих государственные директивы либо имитирующих их исполнение. Более того, реализация властных полномочий в виде установок, ограничений, правил, навязываемых государственным аппаратом, чиновниками участникам экономических процессов при отсутствии у последних собственных интересов к выполне-

нию таких команд, вызывает внутреннее сопротивление, влекущее за собой низкий уровень исполнения предписаний. В итоге наблюдаются невысокая эффективность экономической деятельности, недостаточное использование ресурсных возможностей, неудовлетворительное качество производимых товаров и услуг.

Голос администрирования порождает власть чиновников-управленцев, бюрократизацию государственного управления, способствует коррумпированности аппарата управления. На почве административного распорядительства рождается превалирование формального над сущностным, превращение руководства в «начальничество», вырождение управления в проявление превосходства одних над другими, неуважение к человеческому достоинству.

Проявление указанных отрицательных качеств государственно-административно-распорядительного управления в значительной мере обусловлено недостаточностью профессионализма, гражданственности, морально-этических качеств у государственных чиновников, управляющих экономикой страны, отраслями регионов, распределением и использованием ресурсов. Тем не менее при выдвижении, избрании, назначении работников аппарата государственного управления редко принимается во внимание, насколько они отвечают общепризнанным нормам этики и морали, гражданственности. К тому же нельзя забывать о том, что «власть развращает» и вновь испеченные государственные аппаратные работники, руководители высших эшелонов управления часто становятся «жертвами» упоения властью. Редко кому из государственных администраторов удается противостоять соблазну властительства, стремлению к бюрократическому распорядительству, прочим болезням управленческого администрирования и распорядительства.

Несмотря на протекающие во всем мире и в России процессы демократизации, либерализации экономики, затрагивающие область государственного управления и призванные ограничить администрирование, применение приказных, командных способов остается неизбежной частью государственного управления, ибо государство в той или иной мере всегда есть аппарат принуждения, а то и насилия.

С другой стороны, представление о государстве, играющем в условиях либерализованной рыночной экономики роль наблюдателя, «ночного сторожа», следящего за сохранностью государственных ценностей и соблюдением установленных тем же государством законов, представляется примитивным, а то и наивным. Государство, действующее в интересах страны и народа, вынуждено и

обязано «вмешиваться» в экономическую жизнь, направлять государственную и регулировать негосударственную экономику.

Административно-распорядительные методы приходится применять на всех уровнях управления. На уровне мирового хозяйства их в той или иной мере используют международные органы и правительства разных стран для обеспечения соблюдения «мирового экономического порядка», выполнения установленных норм и правил внешнеэкономических связей, ведения внешней торговли, использования природных ресурсов Мирового океана, космического пространства. Распорядительные способы управления мировой экономикой необходимы также в целях соблюдения экологической безопасности, пресечения преступлений в экономической и финансово-банковской сферах.

На уровне экономики страны, отраслей, регионов административно-распорядительные методы воплощаются в способах государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями, используемых законодательными, исполнительными, судебными органами власти. Они реализуются в форме обязательных установок, требований, ограничений, зафиксированных в государственных нормативно-правовых актах, и в санкциях, предусматривающих наказания за нарушение установленных государством норм экономического поведения. В федеративном государстве административно-распорядительные методы управления используют федеральные органы государственной власти, органы управления субъектов Федерации, муниципальные (местные) органы.

Рассмотрим более детально способы, посредством которых государство осуществляет административно-распорядительное, директивное управление, воздействие на субъектов государственного и негосударственного секторов экономики.

Правовое принуждение осуществляется путем требований обязательного соблюдения и выполнения положений, государственных законодательно-нормативных актов субъектами, на которых распространяется действие этих актов. Прежде всего, государство требует исполнения положений законов, нормативных актов, имеющих прямое, непосредственное действие, в которых адресно указано, кто и каким образом вправе осуществлять, проводить экономическую деятельность и какие условия, обязанности надо при этом выполнять, соблюдать. Государство одновременно предусматривает административные, судебные способы принуждения к исполнению требований законов.

Правовые способы принудительного государственного воздействия распространяются с макро- на микроэкономические объек-

ты и процессы посредством «ветвящегося дерева» законодательно-нормативных актов. На основе федеральных законов принимаются законы субъектов Федерации, выпускаются многочисленные подзаконные государственные акты, конкретизирующие и детализирующие требования законов в виде надлежащих исполнению положений, уставов, инструкций, определяемых государством организационно-правовых форм управления, допустимых способов использования ресурсов.

Административно-распорядительное принуждение как элемент государственного управления проявляется в виде директивных требований и указаний, содержащихся в таких распорядительных документах, как указы, постановления, приказы, решения, предписания, правомочия которых вытекают из закрепленных законом положений, функций и полномочий государственных органов управления. Государственное оперативное распорядительство порождается чаще всего требованиями обеспечения экономической, оборонной, экологической, террористической безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций, угроз государству, экономике, здоровью и жизни людей.

Государственное администрирование, директивное хозяйствование имеет место в недрах самой государственной экономики, в процессах управления объектами государственной собственности, государственными организациями и учреждениями. Оно вытекает из права собственника распоряжаться объектами собственности, а также из принципа субординации в управлении, согласно которому нижестоящие органы власти обязаны выполнять директивы вышестоящих органов, подчиняться им. Одна из форм государственного администрирования состоит в директивном распорядительстве государственными финансовыми ресурсами, бюджетными средствами, государственной казной, золотовалютными запасами.

Государство повсеместно применяет **принудительное изъятие части богатства**, принадлежащего юридическим и физическим лицам, в форме налогов, таможенных пошлин, обязательных платежей, других форм безвозмездно или частично возмездного отторжения. Своеобразным оправданием, а скорее, объяснением этого принудительного воздействия служит использование отторгаемых средств на удовлетворение государственных, общественных нужд, что придает налогообложению форму общественного договора между государством и гражданами. Но принудительный, недобровольный характер взимания государством налогов и других подобных платежей делает налогообложение одной из форм директивно-распорядительного управления.

Безусловны **государственные требования** соблюдения государственных стандартов, правил, норм осуществления экономической деятельности, предусмотренных инструкциями, утвержденными органами государственной власти. К этому же способу следует отнести **государственные запреты и ограничения** на проведение определенных видов экономической деятельности, наносящих ущерб государству и обществу. Это не только запрещения общественно вредной, преступной деятельности, но и ограничение монополизма, квотирование и контингентирование экспорта и импорта определенных товаров, ограничения на ввоз и вывоз иностранной валюты и ее обращение в стране, установление минимального размера оплаты труда.

Широкомасштабным способом директивного государственного управления является **установление административной и юридической ответственности** за противоправные действия, нарушение законов. Виды и масштабы наказаний, санкций, распространяемых на юридических и физических лиц, налагаемых государственными органами судебной и исполнительной власти, определяются законами гражданского и уголовного права и решениями уполномоченных органов и лиц. В качестве директивных мер, входящих в арсенал этого способа управления, выступают частичное или полное запрещение деятельности, объявление несостоятельности, банкротства организации, конфискация имущества, штрафы, лишение государственных служащих занимаемой должности или понижение в должности, перевод на другую работу, лишение званий, льгот.

К административно-распорядительным способам государственного управления следует отнести также **разрешительные документы, решения, действия** государственных органов. Они имеют форму предоставления государственных лицензий, патентов на право осуществления определенных видов деятельности, утверждения уставов и положений об организациях, выдачи государственных аттестатов, сертификатов, способствующих возможности расширения и диверсификации деятельности. Отмена разрешений, изъятие разрешительных документов есть также способ директивного государственного управления.

Отметим, что на всех уровнях государственного управления экономикой применение административно-распорядительного воздействия ставит своей задачей повысить детерминированность, определенность результатов управления, их предсказуемость для органов и лиц, вырабатывающих и принимающих управленческие решения. В отдельных ситуациях директивность повышает и ответственность, результативность государственного управления, ответ-

ственность государственных органов и лиц за итоги принятых ими адресных решений.

2.1.2. Методы экономического побуждения

Эта группа методов опирается на наличествующие у людей и организаций, юридических и физических лиц, у самого государства материальные интересы и обусловленность их действий такими интересами. Субъекты самых разных видов и форм экономической деятельности активизируют свою деятельность в зависимости от того, в какой мере результаты деятельности будут подкреплены, вознаграждены материальными стимулами, удовлетворяющими их интересы, потребности, замыслы. Стимулирующее воздействие материальных побудителей распространяется на отдельных людей, социальные группы, трудовые коллективы, предпринимателей, малые компании и крупные корпорации, государственные организации и учреждения, любых производителей товаров и услуг.

Таким образом **экономическое побуждение** выступает как универсальный метод управления, опирающийся на мотивы и интересы людей и организаций, возбуждающий экономическую заинтересованность объекта управления в выполнении управляющих воздействий. Влияние со стороны государственных органов управления на управляемые объекты в условиях применения экономического стимулирования проявляется в форме таких стимулов-побудителей, как рост имущественного и денежного достояния, доходов, прибыли, премирование, разные формы вознаграждения, предоставление льгот, смягчение ограничений, снабжение дополнительными ресурсами, расширение экономической свободы, частичная или полная, временная или постоянная передача в собственность имущественных ценностей. Отметим, что экономическое побуждение опирается не только на положительные стимулы, но и на антистимулы в форме штрафов, денежных и имущественных изъятий, лишения льгот.

Экономическое по своей природе государственное стимулирование, побудительное управление тесно связано с административно-распорядительным в том смысле, что государство определяет и назначает систему экономических стимулов и способы ее применения. Только после этого государственное экономическое стимулирование обретает самостоятельное существование и превращается в косвенную форму государственного управления, в государственное регулирование, опирающееся на рыночные механизмы самопобуждения. То есть запуск механизмов экономического самоуправления, основанного на действии рыночных побудителей, на-

стройка и регулирование этих механизмов осуществляются государством в лице государственных органов управления. Лишь отлаженные экономические рыночные механизмы, основанные на принципе материальной заинтересованности, способны функционировать без «вмешательства» государства.

В условиях действия экономических методов управления административно-распорядительное централизованное воздействие по вертикали «сверху вниз» теряет свое главенствующее значение. Низестоящие звенья экономики получают право вырабатывать управленческие решения самостоятельно. Создаются предпосылки перехода к самоуправлению организаций, предприятий, хозяйств, а то и целых отраслей, регионов. Законы, регулирующие экономические отношения, в большей степени приобретают характер не строгих, жестких директив, а прав, разрешений, условий хозяйствования, способов возбуждения заинтересованности, хотя ограничения, обязанности в них тоже содержатся наряду со штрафами, санкциями за нарушение установленных правил и норм.

Принципиальное отличие экономических методов государственного управления от директивно-распорядительных состоит в том, что они знаменуют переход от управления «по вертикали» к управлению «по горизонтали». Это означает, что в системе государственного управления экономикой значительно возрастают свободные договорные отношения, принятые обязательства равноправных субъектов хозяйствования, степень зависимости которых от государства существенно уменьшается. Более того, само государство как агент экономической деятельности в рамках его отношений с другими участниками — организациями, предприятиями, предпринимателями — строит эти отношения на договорной основе, принципах равноправия, равновыгодности и равной ответственности за выполнение принятых обязательств.

Отсюда вытекает, что управляющие воздействия на объекты управления оказывают не только вышестоящие органы государственного управления, но и смежники, потребители, словом, все, с кем взаимодействует производитель. Такие управляющие воздействия фиксируются в соглашениях, контрактах, договорах в виде взаимных обязательств, условий, выгод, выполняющих важнейшую роль в управлении, базирующемся на экономических методах.

В то же время, рассматривая экономические методы государственного управления, было бы искажением истины сводить роль государства к роли всех других участников экономической деятельности, хозяйственного оборота. Место и роль государства в управлении рыночной экономикой, в условиях применения методов управления, основанных на материальной заинтересованно-

сти, остается особой, существенно более значимой в сравнении с другими субъектами управления, так как:

1) только государство определяет самые общие, обязательные для всех экономических агентов нормативные условия взаимных отношений, именуемых правилами «экономической игры»;

2) государство является самым богатым, мощным, ресурсно-обеспеченным участником экономической деятельности;

3) государство обладает «административным ресурсом», намного превосходящим аналогичный ресурс других участников.

В научной и учебной литературе методы стимулирования называют экономическими методами управления в связи с тем, что в них используются побудители экономической природы, удовлетворяющие материально-вещественные запросы, интересы, потребности отдельных людей или групп людей, производственных коллективов. Название «экономические методы управления», применяемое в отношении методов материального стимулирования, не совсем удачно в том смысле, что любой метод управления экономическими процессами, объектами, отношениями может быть назван экономическим в силу своей направленности на объекты экономической природы. Между тем метод материального стимулирования, побуждающий людей, исполнителей действовать в соответствии с установками субъектов управления, является экономическим в том смысле, что основан на возбуждении экономических интересов и использовании экономических побудителей.

Как следует из общего определения, метод управления — это, прежде всего, способ воздействия субъекта на объект управления. Так как в методе материального стимулирования используются способы экономического побуждения, воздействия посредством влияния на экономические интересы, методы материального стимулирования правомерно называть экономическими. Во главу угла в этих методах поставлены экономические мотивы объекта управления, воздействие на которые осуществляется с помощью материальных стимулов.

Если административно-распорядительные методы свойственны преимущественным образом централизованно управляемой, командной экономике, то стимульные методы управления на основе материального побуждения характерны для рыночной экономики и рыночных отношений. Сторонники экономических методов рассматривают распоряительство со стороны государства как субъекта управления по отношению к другим участникам экономической деятельности как недопустимое насилие, лишение права на свободу действий, вмешательство во внутренние дела объекта. В то же время, если государство использует экономичес-

кие методы управления, воздействует на агентов экономической деятельности методами стимулирования, картина радикально изменяется и государство становится не тормозом, а инициатором свободных рыночных отношений, поддерживает их посредством компенсации дефектов рыночной системы, развития конкуренции, установления цивилизованных правил рыночных отношений. Более того, государство способно стимулировать рыночные процессы, расходуя на это собственные средства, государственные ресурсы.

Применяя методы экономического стимулирования выполнения управляющих воздействий, государство благодаря созданию заинтересованности хозяйствующих субъектов превращает внешнее воздействие в акт собственной воли участников экономических процессов. У последних возникают свои внутренние мотивы, желания действовать в соответствии с решениями государственных органов, установленными государством правилами экономического поведения во имя собственных интересов. Государственное управление приобретает форму не прямых указаний, а косвенного влияния на формирование личного желания исполнителя, в связи с чем ослабляется неблагоприятный эффект принуждения.

Методы экономического побуждения как элемент государственного управления применяются в целях поддержки, усиления действия административно-распорядительных методов, представляя одновременно самостоятельное средство управления.

Рассмотрим наиболее значимые экономические побудители, используемые в практике государственного регулирования экономики в качестве рычагов воздействия государства на участников экономической деятельности.

Налоговое стимулирование в виде благоприятного для хозяйствующих субъектов изменения структуры налогов, снижения налоговых ставок, предоставления налоговых льгот, упрощения процесса заполнения налоговых деклараций и внесения налогов составляет органичную часть государственного управления. При этом предполагается, что благодаря налоговому стимулированию достигаются рост производства, увеличение базы налогообложения и объема налоговых поступлений, что компенсирует расходы государства, связанные с налоговыми стимулами.

Создание условий, заинтересовывающих хозяйствующих субъектов негосударственного сектора экономики участвовать в **акционировании и приватизации** государственных предприятий, объектов государственной собственности, является одной из проводимых государством мер в рамках перехода к рыночным методам хозяйствования. Проводя подобные меры, иницируя, стиму-

лируя создание негосударственных, частных предприятий, государство исходит из предпосылки, что разгосударствление определенной части объектов государственной собственности, государственных унитарных предприятий способно повысить эффективность их использования и снизить затраты государства на содержание подобных объектов.

Еще один способ государственного содействия развитию предпринимательского частного сектора российской экономики состоит в предоставлении в аренду, концессию государственного имущества предпринимательским структурам, российским и иностранным компаниям на взаимовыгодных условиях. Учитывая, что земля, природные богатства, многие здания и сооружения, жилые и нежилые помещения находятся в своей значительной части в государственной собственности, но необходимы частным собственникам для производственно-предпринимательской деятельности, государство идет навстречу запросам предпринимателей и передает объекты им в пользование на определенных условиях. Это позволяет развивать производство товаров и услуг, привлекать инвестиции, формировать доходы государственного бюджета. Кроме того, государство регулирует арендную плату в зависимости от социальной значимости арендатора и его деятельности.

Весомым государственным побудителем экономического роста, способом решения социально-экономических проблем макро- и микроэкономического уровней служит **государственное способствование кредитованию**. Частично государство само кредитует общественно значимые организации производственной и социальной сфер, жилищное строительство, оказывает влияние на кредитование экономики коммерческими банками. Для обеспечения доступности кредитных ресурсов Центральный банк страны снижает ставку **рефинансирования**, что способствует уменьшению ставок кредитного процента. В ряде случаев государство обеспечивает получение льготных кредитов юридическими и физическими лицами.

К числу экономических способов государственного управления следует отнести **бюджетное финансирование** целевых программ, инновационно-инвестиционных проектов, направленных на развитие экономики страны и регионов, углубление экономического взаимодействия, создание новых рынков, решение научно-технических, социальных, экологических проблем. К этому направлению примыкает предоставление государственных заказов предприятиям, организациям, играющим важную роль в подъеме экономики, обеспечении экономического роста.

Государство обладает возможностью поддерживать производство, стимулировать его развитие посредством предоставления **государственных услуг и принадлежащих государству объектов инфраструктуры** производственным организациям разных форм собственности. Ряд видов государственной юридической, консультационно-информационной деятельности способствует поддержанию нормального ритма, устойчивости и целевой ориентации производства.

Государство способно использовать **ценовые регуляторы**, механизмы дотаций, перекрестного субсидирования для поддержки субъектов хозяйствования, деятельность которых обладает высокой социальной значимостью, а также в целях социальной защиты потребителей.

Экономические побудители применяются государством для поддержки малого предпринимательства посредством льгот, упрощения регистрации и отчетности, способствования производству и сбыту товаров.

Государственное стимулирующее управление ярко проявляется в форме **финансовой поддержки** регионов-реципиентов со стороны федерального бюджета, финансирования убыточных отраслей, производств, организаций. В России к таковым традиционно относятся сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, угольная промышленность, отдельные виды услуг.

Государство предпринимает, проводит **протекционистские меры** по защите отечественных товаропроизводителей путем введения повышенных таможенных пошлин и ограничений на импорт отдельных видов товаров.

К способам государственного управления, опирающимся на экономическое побуждение, правомерно отнести государственное **социальное страхование и социальное обеспечение** в той мере, в которой они способствуют повышению трудовой активности и трудовой отдаче.

Методы экономического стимулирования обладают высокой гибкостью, возможностью быстрой настройки, установления связи между результатами деятельности и масштабами материального вознаграждения или наказания в зависимости от результатов. В этом смысле экономические методы представляют атрибут ситуационного, адаптивного управления.

Эффективность управления с использованием способов экономического стимулирования тем выше, чем в большей мере применяемые стимулы связаны с жизненными целями и интересами тех организаций, групп, людей, на которые ориентирован данный метод. Характерно, что в качестве экономических методов нака-

зания можно применять не только штрафные санкции. Теория управления персоналом рекомендует в большей мере опираться на положительные, чем отрицательные, стимулы, в связи с чем в качестве последних можно применять лишение или уменьшение положительных стимулов. Следует иметь в виду психологический эффект «привыкания» к часто используемым, постоянно применяемым положительным стимулам. Действие этого эффекта проявляется в том, что влияние таких стимулов ослабляется во времени, а любое снижение стимула воспринимается как незаслуженное наказание.

Достоинство методов экономического стимулирования в сравнении с административно-распорядительными заключается в гораздо меньшей степени негативной предрасположенности организаций и их работников, субъектов хозяйствования к этим методам. Экономические методы по своей природе не столь бюрократичны, как методы административного принуждения, не вызывают отторжения как насильственные. Несправедливое, неполное стимулирование со стороны государства воспринимается скорее как обида, порождающая неудовольствие, неудовлетворенность, тогда как неумелое администрирование государственных чиновников порождает внутренний или даже внешний протест участников экономического процесса.

Использование экономических методов управления обладает способностью снижать управленческую нагрузку на субъект управления в условиях, когда объект управления поощряется в соответствии с результативностью его деятельности. В этой ситуации внешнее управление со стороны аппарата автоматически поддерживается внутренним самоуправлением объекта собственными действиями. Объект самостоятельно осуществляет свои действия таким образом, чтобы получить экономическое вознаграждение.

В условиях действия экономических методов управления функция государственных органов смещается из области принуждения посредством распорядительства в область разъяснения целей деятельности, ожидаемых результатов, оказания поддержки, стимулирования. Кроме того, на органы государственного управления возлагается миссия оценки результатов деятельности организаций и лиц, участвующих в стимулируемом процессе, и обеспечения действия стимулов, побудителей.

Экономические (стимульные) методы государственного управления не следует противопоставлять административно-распорядительным как взаимоисключающим друг друга. Во-первых, в каждой конкретной ситуации приходится решать, какие методы следует предпочесть, в каком отношении они взаимозаменяемы и в какой мере

способны сочетаться. Во-вторых, несмотря на существенное различие, эти методы тесно связаны и в известном смысле даже не могут существовать в полном отрыве друг от друга в процессах многоуровневого управления.

Например, налогообложение юридических и физических лиц в целом относится к административно-распорядительным методам управления. Налоги взимаются государством принудительным образом на основании законов, нормативных актов, подлежащих неукоснительному исполнению. В то же время государственные органы управления в целях экономического стимулирования отдельных видов деятельности или способов использования ресурсов вводят налоговые льготы, освобождение от налоговых выплат организаций, лиц, действующих в интересах государства. Здесь мы наблюдаем единение административно-распорядительного управления и экономического.

В более общем случае многие законодательно-административные установки государства носят директивный характер, воплощают распорядительное управление, тогда как надлежащее исполнение этих установок подкрепляется стимулами, воплощающими экономическое управление на основе материальных побудителей. Даже в советской экономике существовали премии за выполнение планов, программ, государственных заказов, хотя все эти задания носили ярко выраженный директивный, административно-распорядительный характер.

2.1.3. Социально-психологические методы государственного управления

Наряду с административно-распорядительными методами и методами экономического стимулирования в управлении экономикой используется третья группа методов управления, получивших в научной и учебной литературе название **социально-психологических**, так как они опираются на социальную психологию людей, их общественную мораль и психологическую предрасположенность к определенным типам поведения, на психологический настрой людей по отношению к государству и гражданскому долгу. Указанные методы называют также морально-психологическими в силу их тесной связи с моральными установками участников экономической деятельности. По своему содержанию социально-психологические методы относятся к категории методов убеждения, основанных на моральном и нравственном воздействии государства в лице его органов управления на психологию и вы-

текающий из нее образ поведения людей, социальных групп, организаций в процессе их экономических действий.

В каждом человеке воспитана и непрерывно формируется определенная система взглядов на труд, собственность, деньги, богатство, экономические отношения и правила экономического поведения. У каждого имеются определенные предпочтения, приоритеты, установки. В целом данный набор методов — это свод принципов и правил, которые можно назвать экономической психологией, являющейся, в свою очередь, частью более общего внутреннего морального кодекса, присущего любому человеку, а также группам, сообществам людей.

Люди, коллективы ведут себя, совершают поступки не только в соответствии с действующими в стране юридическими законами и получаемыми управляющими воздействиями со стороны государственных органов управления, но и ориентируясь на свои представления, собственный, внутренний кодекс чести и морали. Это проявляется как в экономическом, так и в обычном бытовом человеческом поведении.

Социально-психологические методы управления направлены на то, чтобы воздействовать на индивидуальную и коллективную психологию, мораль, совесть людей и тем самым убедить их действовать в соответствии с целями, желанием, просьбой субъекта управления. При таком подходе управляющая установка субъекта управления, попадая на благодатную моральную почву, становится как бы самоустановкой исполнителя. Людей не надо принуждать делать что-либо, если их убедить в необходимости, полезности этого действия, если им подскажет это «внутренний голос».

Эффективность и действенность социально-психологических методов управления существенно зависят от воспитания, заложенной в человеке и передаваемой из поколения в поколение моральной программы. В этом отношении отличается Япония, в которой любовь и уважение к труду, преданность своему делу, своей фирме воспитываются с пеленок, впитаны «с молоком матери». Японский работник может добровольно отказаться от отпуска, если дела фирмы идут плохо. Служебная мораль включает ощущение глубокой личной ответственности за качество результатов своего труда, в связи с чем в Японии развит самоконтроль в производстве, что снижает нагрузку на отделы технического контроля. Мораль уважения к государству и устанавливаемому им порядку характерна, присуща Германии.

Колоссальную роль в психологическом управлении играет религия. Утверждая высокие нравственные нормы поведения, религиозная мораль в той степени, в которой она не искажена нацио-

налистическими наслоениями, чисто культовыми, ритуальными проявлениями, способствует добросовестному исполнению гражданских, трудовых обязанностей, честности, обязательности, уважительному отношению к общему добру, материальным и духовным ценностям, к призывам государства и государственным решениям, к государственной власти. Пренебрежение религиозной моралью в советской экономической системе было одной из причин разрушения нормальных моральных качеств человека, процветания бездуховности, безответственности, печальные следы которых наблюдаются в сегодняшней экономике и в российском обществе.

Вместе с тем приходится отмечать, что вне зависимости от того, о какой конфессии идет речь, в религиозных верованиях на первый план в качестве условия счастливой жизни выводится сама вера вне ее подкрепления личным трудовым участием в создании собственного счастья. Можно понять тот факт, что в христианской религии длительное время осуждался бизнес в форме ростовщичества, получения дохода за счет предоставления денег в долг под проценты. Сложнее обосновать религиозный тезис, согласно которому все в нашей жизни дано людям от Бога и предопределено им. Человек — не пассивный созерцатель, получающий блага, падающие с неба, дарованные Создателем, а активный творец этих благ, о чем должна поучать людей любая религия, культивируя трудолюбие, необходимость участия в экономической деятельности и соблюдения в ней честности, взаимной поддержки, помощи как морального долга верующего.

Проповедуя соблюдение святых заповедей, выражающих суть морали поведения человека, отражающегося в экономических отношениях, религия способствует формированию необходимой психологической почвы управления и самоуправления. Государственное управление получает возможность опереться на систему заданных свыше ограничений, запретов, норм, идущих от самого Бога. В экономически процветающих странах государство и церковь объединяют свои усилия в интересах поддержки государственности. В то же время любая убедительная религиозная проповедь уважения к другим людям, учета их интересов, почитания старших, любви к детям, взаимопомощи, сострадания, подавления зависти создает благоприятный климат для повышения ответственности государственного морально-психологического управления. Определенную роль в формировании атмосферы, благоприятной для социально-психологического управления со стороны государства, играет убеждение людей в неотвратимости божественного наказания, кары за неблагоприятные действия и поощрения за

добрые дела, ожидающего праведника в его земной и вневременной жизни.

Приходится отмечать, к сожалению, что практически все религиозные конфессии современного мира не склонны уделять повышенного внимания воспитанию, утверждению в сознании людей принципов и норм экономической морали как свидетельства святости, духовности, бескорыстия, человеколюбия, гражданственности, богопричастности и в то же время государственного патриотизма, уважения к экономическим интересам государства.

Социально-психологические методы управления базируются на принципе взаимопонимания и взаимоуважения, сотрудничества в отношениях между государственной властью и трудовым народом как исполнителями единого дела, носителями общих интересов.

Методам убеждения наиболее соответствует демократический, либеральный стиль управления, избегающий прямого принуждения, насилия над людьми. В таком принуждении отпадает необходимость в условиях, когда призывы, обращения со стороны органов государственной власти находят благодатную почву в умах и сердцах тех, к кому они обращены.

Морально-психологические управляющие воздействия наиболее характерны для процессов управления в низовых звеньях общественного производства, в организациях, где экономические отношения проявляются при непосредственных контактах руководителей и исполнителей. Такие методы управления весьма эффективны в условиях, когда экономическая деятельность связана не просто с исполнением поручений, а требует проявления собственной инициативы, творческого подхода к делу, основанных на чувстве самоответственности, обязательности, выполнения долга.

Тем не менее было бы глубоко ошибочным считать, что применительно к государственному управлению экономикой социально-психологические методы управления обладают невысокой действенностью. К сожалению, подобного рода заблуждение присуще многим работникам российского государственного аппарата, полагающим, что при наличии обоснованной государственной социально-экономической концепции и стратегии, подкрепленных действием рыночных механизмов, государство не нуждается в воздействии на людей, организации, общество методом убеждения в необходимости реализовать государственные замыслы.

Обращения государственных деятелей к хозяйственным руководителям всех уровней, к трудовому люду с призывами выполнять государственные планы, программы, бюджеты исходя из гражданского долга, патриотизма канули в Лету, стали образцом

архаизма советской эпохи. Между тем вымершая армия пропагандистов-экономистов, колесивших по всей стране, непрерывно контактирующих с производственной, общественной аудиторией, сыграла немалую роль в успехах советской плановой экономики. Этот своеобразный ресурс, грешивший, правда, увлечением коммунистической идеологией, полностью потерян для российской экономики.

Государственный экономический патриотизм, позволивший в 30-е гг. прошлого века при всеобщей бедности народа сделать советскую экономику индустриальной, постепенно сменился в России экономическим безразличием основной массы граждан, а частично вытеснен показным национал-патриотизмом. Государство никак не может найти общий язык с многоликим российским народом, оказывается пока неспособным выразить единую общенациональную идею, объединяющую граждан, общество в порыве достичь экономического прогресса страны.

Люди все больше видят не в себе, а в государстве, представленном коррумпированными чиновниками, основной источник своих бед. Единственной отдушиной становится труднообъяснимая вера в царя-батюшку, в образе которого воплощаются чаяния людей, к которому склоняется общественное мнение, видящее в почитаемом лидере подлинно государственное начало.

Виновником «безгосударственности» народа, неверия в государство, пренебрежения государственным управлением на основе социально-психологических методов во многом является само государство. Не задействован, теряет свое значение такой колоссальный резерв государственного управления, как воспитание с детских лет государственной экономической морали, уважения к труду как основному источнику существования. Государственные средства массовой информации избегают диалога между органами власти и обществом на предмет достижения экономического согласия, общности целеустремлений и действий со стороны правительства и народа. Поведение государственных чиновников, погрязших в борьбе за собственное благополучие и процветание, за расцвет своего клана, не способствует возникновению и укреплению народного доверия к государству.

В этом видятся причины невысокой эффективности государственного социально-психологического управления экономикой, недоиспользования этого огромного управленческого ресурса.

Социально-психологические методы государственного управления обладают некоторой общностью с методами экономического побуждения в том отношении, что субъект управления, реализующий эти методы, иногда прибегает к моральному стимулированию

нию в форме поощрений, вознаграждений нематериального характера. Человек, получающий в награду за добросовестный труд, за прилежное исполнение работы благодарность, похвалу, символическую награду, признательность, чаще всего воспринимает их как моральный стимул. Подобные стимулы становятся управляющими сигналами, воздействиями, способствующими воспроизведению тех качеств деятельности, которые получили высокую оценку со стороны государства, органов государственной власти.

В ряде случаев моральное стимулирование оказывается более действенным, чем материальное, денежное, так как оно в отличие от денежной оплаты или в дополнение к ней удовлетворяет потребность людей в общественном признании ценности и значимости их действий, труда, в самовыражении. Только моральные стимулы способны затронуть, возбудить тонкие струны души человека, на которые трудно воздействовать денежной оплатой, материальным вознаграждением. Диапазон моральных стимулов эффективного хозяйствования, которые потенциально способны использовать государство, намного шире индивидуальных правительственных наград, присваиваемых званий, локальных поощрений. Необходимо искать и находить методы социально-психологического влияния на общественное сознание, обладающие массовым воздействием, обширным полем действия.

Принципиальная особенность социально-психологических методов управления заключается в том, что результативность их действий зависит от психологического типа и настроения личности. Иначе говоря, чтобы эффективно применять эти методы, необходимо подбирать способы убеждения, морального воздействия, положительно воспринимаемые, не отторгаемые людьми, на которых они направлены. Приходится также задумываться над выбором индивидуального или группового воздействия, убедительностью избранного инструмента управления, характером возможной ответной реакции на воздействие.

2.1.4. Сочетание методов государственного управления

В реальной практике управления экономикой, работниками, организациями, коллективами, социальными группами государство редко прибегает к использованию только одного метода, исключая при этом остальные. Даже в рамках одного конкретного акта управления субъект управления, опираясь на определенный метод, подкрепляет его другими методами. Иначе говоря, в управлении экономикой все три метода управления могут применяться одновременно, параллельно, но в существенно разных про-

порциях. Один из методов, несущий основную нагрузку управления, становится ведущим, определяющим, тогда как другие призваны усиливать действие основного метода.

Неизбежные в управлении экономическими объектами и процессами административно-распорядительные управляющие воздействия подкрепляются экономическими стимулами в форме, например, предоставления льгот, преференций, кредитов, денежных трансфертов. На первый взгляд, подобное экономическое стимулирование выполнения директивных установок руководителей выглядит ненужным, противоречащим природе используемого метода. В действительности это не так или не совсем так.

Исполнители директив государственных органов, будучи обязанными выполнять законы, указы, постановления, решения государственной власти, способны по-разному реагировать на управляющие воздействия. Можно выполнить директиву формально, а можно и по существу, можно всячески затягивать исполнение, ссылаясь на объективные обстоятельства. Так что добросовестное выполнение государственных директив заслуживает материального и морального поощрения.

Следует признать естественным стремлением государственного аппарата управления опираться, в первую очередь, на директивные, административно-распорядительные методы управления в тех случаях, когда речь идет об исполнении обязательных норм, требований законов, имеющих общий характер, обширную зону действия. Это условие соблюдения порядка, организованности в экономике страны, системности и отлаженности всего механизма государственного управления.

В то же время государство призвано, с одной стороны, не превращать свою власть в диктатуру, а с другой — делегировать властные полномочия негосударственным органам. Соблюдение, исполнение государственных законов и норм хозяйствования, имеющих директивный характер, будет тем более полным, чем в большей мере оно опирается на единство силы, интереса и доброй воли. Только сочетание государственного директивного управления и направляемого, поддерживаемого государством рыночного саморегулирования при одновременном действии морально-психологических факторов позволяет государственному управлению пронизывать всю экономическую систему, воздействовать на все клетки экономического организма страны.

Если исполнители государственных решений уверены в том, что энергичное, деловое следование этим решениям приводит к материальной выгоде, результат управляющего воздействия будет в общем случае более высоким. Это обстоятельство и служит по-

водом для подкрепления административного принуждения экономическим побуждением. Не следует рассматривать экономическое стимулирование, сопровождающее административно-распорядительное воздействие, как «подкуп» исполнителей. Ведь они в любом случае обязаны выполнить указание. Вознаграждение выступает здесь как способ повышения качества исполнения директивы.

Столь же возможно, но несколько менее действенно сочетание государственного административно-распорядительного управляющего воздействия со вспомогательным морально-психологическим. Такое сочетание в неявной форме всегда имеет место, так как моральный кодекс любого хозяйствующего субъекта включает внутреннее обязательство положительного реагирования на директивы государства в форме законов или иных государственных актов. Однако указанное правило редко действует автоматически. Другое дело, когда государственные органы власти не просто требуют беспрекословного исполнения их директив, но внедряют в сознание исполнителей, что следование велению государства, воплощенному в директивные установки, отвечает необходимости и общим интересам страны, народа, включая самих исполнителей.

Если на первый план выступают экономические методы государственного управления, основанные на материальной заинтересованности, то применение административно-распорядительных методов обеспечения выполнения тех же управляющих воздействий выглядит, казалось бы, излишним, мешающим действию экономических стимулов. Но и в этом случае сочетание возможно, а то и необходимо. В условиях действия экономических методов управления необходимо соблюдать административно-правовые ограничения законодательной природы вне зависимости от того, что они способны препятствовать получению большей экономической выгоды. Об этом должно напоминать наличие директивно установленных экономических антистимулов в виде обязательных штрафов, санкций за нарушение условий договоров, контрактов, установленных правил и норм экономического поведения.

Сочетание экономических методов управления с социально-психологическими вполне возможно в форме подкрепления, сопровождения экономических стимулов морально-психологическим воздействием, убеждением исполнителей в необходимости работать, действовать не только «за деньги». Сопряжение экономических и моральных стимулов способно повысить эффект стимулирования.

Избегая подробного рассмотрения всех возможных сочетаний методов государственного управления, укажем на потенциально возможные виды таких сочетаний, приводимые в таблице:

№ п/п	Основной метод	Дополняющие, подкрепляющие методы
1.	Административно-распорядительный метод	1.1. Экономическое стимулирование 1.2. Социально-психологический метод 1.3. Экономическое стимулирование и моральное убеждение
2.	Экономическое побуждение	2.1. Административное распоряительство 2.2. Социально-психологический метод 2.3. Административное распоряительство и моральное убеждение, стимулирование
3.	Социально-психологическое воздействие	3.1. Экономическое побуждение 3.2. Административно-распорядительный метод 3.3. Экономическое побуждение и административно-распорядительное воздействие

Искусство управления экономическими объектами, процессами, отношениями как раз и состоит в рациональном сочетании методов управления, обеспечивающем высокую результативность. Способ такого сочетания может рождаться в самом процессе управления, когда субъекты государственного управления начинают ощущать недостаточность, низкую эффективность действия одного отдельно взятого метода.

2.2. Институты государственного управления и институциональные преобразования

Термин «институты управления» относят к числу достаточно новых, он вошел в научный и практический обиход не более ста лет тому назад. Само базисное слово «институт» (от лат. *Institutum* и фр. *Institut*) означает установление, учреждение в широком понимании. Применительно к институтам управления понятие «институт» трактуется, с одной стороны, как совокупность правовых норм, правил, которые необходимо соблюдать в определенной области общественных отношений, форме общественного устройства, а с другой — как органы, организации, осуществляющие определенный вид деятельности. Наиболее сложным для восприятия представляется первое значение, которое в более узком и кон-

кретном смысле следует воспринимать как совокупность относительно общих и устойчивых, законодательно закрепленных или неформальных, исторически сложившихся норм, правил, формирующих общественные, экономические отношения и взаимодействие между людьми, организациями, странами. Образно говоря, институты — это правила «жизненных игр» между самыми разными их участниками, погруженными в среду, где такие правила действуют и соблюдаются.

Наибольший вклад в теорию институтов внес американский ученый, лауреат Нобелевской премии по экономике Дуглас Норт, автор книги «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики». Согласно Дугласу Норту, институты — это разработанные и принятые людьми формальные правила и нормы (конституции, законы) и неформальные установления (добровольные договоры, кодексы поведения, обычаи), содержащие условия проведения и ограничения действий, отношений, а также факторы принуждения, которые в своей совокупности оказывают организующее воздействие, структурируют взаимодействие участников деятельности, образуют побудительные мотивы экономики и общества.

По мнению Дугласа Норта, институты как организационные факторы управления экономикой оказывают влияние на развитие экономики не в меньшей степени, чем природные и технические факторы. Ключом к экономическому росту он считает эффективную организацию экономики, что предполагает наличие и действие прогрессивных современных институтов управления. Как утверждает Д. Норт, «институты создают базовые структуры, с помощью которых люди на протяжении всей своей истории добились порядка и снизили степень своей неуверенности».

Характерно, что роль институтов в экономике и управлении понимали задолго до Д. Норта представители институционализма — направления экономической мысли, возникшего в начале XX в. в США. Институционалисты правомерно утверждали, что экономическое поведение индивидов и организаций опирается не только на расчеты и стремление к получению экономической выгоды, но находится под сильным влиянием социальных, психологических, моральных факторов. Один из основателей институционализма социолог и экономист Торстейн Веблен исходил из положения, что экономическая наука должна изучать наряду с производством, распределением, потреблением также и институты в виде моральных установок и норм, привычек, влияющих на экономическое поведение людей. Предвестниками институционализма были не-

менький социолог Макс Вебер и американский экономист Иозеф Шумпетер.

Институты сложились в экономике и обществе, в различных государствах и во всем мире ввиду необходимости организации, упорядочения совместной деятельности людей посредством введения внешне заданных норм этой деятельности, позволяющих упорядочить ее. В этом смысле институты представляют неотъемлемую часть управления, дополняя внутреннее управление внешним. Как известно, поведение биологических существ и систем предопределяется безусловными и условными рефлексами, выработанными в процессе длительного контакта биологических существ с другими существами и внешней средой. Аналогичным образом социальная среда, в которую погружены люди, под влиянием которой происходит их деятельность, формирует **рефлексные (рефлективные) нормы** поведения людей, социальных групп, населения, народа как участников совместных процессов. Закрепление внешне заданных норм в общественной практике, в экономическом и социальном поведении людей в ходе их жизнедеятельности и взаимодействия именуют **институционализацией**.

Внешнее управление экономическими объектами, процессами, отношениями, в которое входит и государственное регулирование на основе законодательных, правовых норм, представляет в своей основе **институциональное регулирование**. Институты выступают в роли предписаний, императивов, вытекающих из исторически сложившихся традиций, элементов общественного сознания, законов и других правовых норм совместной деятельности людей. Они направляют извне и в то же время ограничивают допустимые зоны, масштабы, виды действий, представляя в этом смысле укрупненные блоки государственного и общественного управления, опирающегося на распорядительные, побудительные, морально-этические воздействия. Тем самым институты формируют условия протекания социально-экономических процессов в виде взаимодействия людей между собой и с внешней, окружающей средой.

Выступающие по форме как установленные законами или обычаями страны правила экономического и социального поведения в процессе совместного существования и деятельности людей, организаций, институты предопределяют их место и роль как субъектов права, собственности, труда, договорных отношений, как участников рынка, производителей и потребителей, обладателей ресурсов. Так что зона воздействия институтов, которые могут быть как государственными, так и негосударственными, общественными, чрезвычайно широка.

Представление о месте и роли институтов в управлении экономикой углублялось по мере значительного расширения их совокупности и усиления влияния на экономические процессы и отношения. Из общей категории «институты», относимой к обширному кругу правил и норм социального поведения, общественных взаимосвязей и взаимодействий, выделилось понятие «экономические институты», относимое к формальным и неформальным (писаным и неписаным) правилам и нормам экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности и экономических отношений. С понятием «экономические институты» тесно связано, а в определенной степени даже идентично ему понятие «институты управления», включающее как формируемые государственные институты управления, так и негосударственные, общественные институты. Любой институт экономики в определенной мере есть или может быть институтом управления.

Институт управления — это совокупность наиболее общих, закрепленных законодательно-правовыми актами и другими нормативными документами правил, норм, организационных форм управления экономическими объектами, процессами, отношениями, а также сложившихся, общеупотребляемых обычаев делового поведения, именуемых **обычным правом**, основывающихся на нормах общественной этики и морали. Подчеркнем, что термины «институты управления» и «экономические институты» относятся к числу так называемых «размытых» понятий, не поддающихся точному, четкому, однозначному определению.

Институты государственного управления, составляющие в современной экономике и обществе весьма значительную определяющую часть институтов управления, представлены, с одной стороны, в виде типовых, устойчивых **органов государственного управления**, а с другой — в виде **законодательно-нормативной, социально-культурной, морально-этической базы**, на основе и посредством которой осуществляются государственное управление и регулирование социально-экономических объектов, процессов и отношений. Отметим, что наряду с институтами государственного управления экономикой существуют институты государственного управления политикой, обществом, культурой, безопасностью и другими сферами жизнедеятельности, тесно связанные и заметно влияющие на управление экономикой.

Строго говоря, следует различать понятия «государственные институты управления» и «институты государственного управления», представляющие довольно близкие по смыслу, но не совпадающие понятия.

Государственные институты управления есть часть институтов, входящая в состав государственного аппарата управления или представленная нормативно-правовой базой управления, формируемой государством.

Институты государственного управления включают наряду с государственными и другие негосударственные, социальные, общественные институты, посредством которых государство проводит свою политику. Так, государство способно использовать религиозные институты в целях поддержания необходимого ему морально-психологического климата. В этом случае религиозные институты, не будучи государственными, выступают в роли институтов государственного управления. Значительное количество негосударственных социально-культурных институтов в виде общественных организаций, признанных в стране и мире норм этики и морали, обычаев делового оборота, не закрепленных государственными законами, являются в то же время институтами государственного управления.

Понятие «институты управления экономикой» допустимо практиковать как обобщение, синтез понятия «инструменты управления экономикой». Инструменты управления представляют отдельные, частные, локальные способы и средства управления, тогда как институты управления образуют правовой, социальный, моральный фундамент, основополагающие, устойчивые правила и обычаи, в соответствии с которыми используются реализующие их инструменты управления. Правомерно утверждать также, что **институт управления есть совокупность однородных инструментов управления**, каждый из которых выступает в роли регулирующего, ограничивающего, побуждающего, организующего, принуждающего фактора. Например, предусмотренные законом налоги образуют один из многочисленных инструментов правового института управления, приватизация — инструмент института собственности, рыночного института.

Экономические институты формируют правовую, социальную, политическую, моральную, психологическую среду, в которой функционируют индивидуальные и коллективные субъекты экономической деятельности. Тем самым институты образуют поле и ограничивают рамки экономических действий. Институты государственного управления вводят экономическую деятельность в определенное русло, ориентируют и направляют ее, принуждают к исполнению введенных государством норм и правил. Будучи в определенной степени ограничителем свободы действий хозяйствующих субъектов, институты государственного управления одновременно препятствуют экономическому произволу, вносят

необходимую степень определенности, предсказуемости в экономических процессах, благодаря чему увеличивается степень их управляемости, подконтрольности государству и обществу.

Благодаря тому, что экономические институты и связанные с ними институты управления обладают высокой степенью инерционности, трудно поддаются изменению (в особенности неформальные обычаи), экономические системы приобретают устойчивость и стабильность. В то же время по той же причине немобильность институтов управления, их консервативность способны приводить к постепенной деградации экономической системы, несоответствию форм, методов, способов, средств управления изменяющейся политической, экономической, экологической ситуации, потере управляемости. Все это вместе служит причиной понижения качества и эффективности функционирования экономических систем. Поэтому институты государственного управления нуждаются в совершенствовании посредством варьирования и обновления как самих институтов, так и используемых ими инструментов управления, образующих в своей совокупности организационно-экономические механизмы управления.

В экономической науке и науке управления отсутствует четкая классификация, градация институтов управления в целом и институтов государственного управления. В первом приближении можно выделить наиболее крупные и значимые институты государственного управления как группы однородных инструментов государственного управления исходя из предпосылки, что известен систематизированный определенным образом перечень инструментов управления. Наряду с таким подходом «снизу вверх» возможно и непосредственное установление совокупности институтов государственного управления исходя из методов управления, структуры органов государственного управления, анализа сложившихся типовых норм, используемых в управлении экономикой.

Попытаемся обозначить экономические институты и институты управления, относящиеся к числу наиболее важных и распространенных, играющих первостепенную роль в управлении экономикой на всех уровнях.

В широком смысле слова экономические институты и связанные с ними институты управления экономикой правомерно разделить на государственные и общественные.

Государственные институты, как уже упоминалось, создаются, формируются государством и представлены в лице как государственных, законодательных, исполнительных, судебных органов верхнего эшелона власти, так и в еще большей мере — в закрепленных на государственном уровне, государственными актами и

решениями самых общих, типовых норм, правил, условий, ограничений проведения хозяйственной деятельности и использования ее результатов.

Общественные институты представлены:

1) крупными негосударственными, общественными организациями, регулирующими или оказывающими влияние на наиболее общие и важные сферы жизнедеятельности, связанные с ними экономические объекты, процессы, отношения;

2) исторически установившимися, развивающимися, общественно признанными и повсеместно используемыми социальными, моральными обычаями и нормами поведения и отношений.

Еще раз отметим, что государство способно использовать общественные институты для осуществления функций государственного управления или по крайней мере опираться на эти институты.

По признаку истоков, оснований своего действия институты управления делятся на два класса:

1) *нормативно-правовые (формальные) институты*, действующие на основе охраняемой государством системы общеобязательных социальных норм международного, конституционного, гражданского, трудового, уголовного, семейного права;

2) *социально-культурные институты*, опирающиеся на морально-этические принципы, нормы, обычаи личного и общественного поведения, на этику отношений, возникающих в процессе совместной деятельности, на честность, добросовестность, гражданский и служебный долг, патриотизм, сочувствие, порядочность, справедливость. Социально-культурные институты называют *неформальными*, так как они не основываются на официальных актах государства, а фиксированы в морально-этических кодексах, заповедях.

Государственные институты управления представляют в основном формальные институты. Однако существуют и отдельные институциональные проявления государственного управления в нетрадиционной форме, опирающиеся не на юридические (правовые), а на морально-психологические нормы, определяющие индивидуальное и общественное поведение. Неформальные управленческие действия присущи иногда руководителям государственных органов, позволяющим себе пренебрегать институциональными ограничениями правового характера.

Приходится признавать наличие и действие неформальных институтов, подменяющих функции формальных государственных институтов. Такие некриминальные и даже теневые криминальные институты создаются *доминирующими в государстве и обществе группами* на основе их собственных интересов и ценностей,

подменяя деятельность действующих или бездействующих государственных институтов. Такие институты в научной литературе названы «институтами антисоциальных, противообщественных интересов».

Не исключено и перерождение институтов управления в процессе их существования и деятельности, в итоге которого неформальные институты управления становятся формальными, и наоборот.

Особую категорию представляют идеологически мотивированные институты, которые могут быть как формальными, так и неформальными, государственными и негосударственными. Идеологизация свойственна в особенности политическим партийным институтам, но способна проявляться и в государственных институтах управления, если государство руководствуется, например, национал-патриотической, чисто националистической или коммунистической идеологией.

Рассмотрим, не претендуя на всеобщность, наиболее типичные общие институты управления экономикой, выступающие одновременно в качестве институтов государственного управления федерального уровня и уровня субъектов Федерации, а в определенной части и муниципального управления. Представленное упрощенное описание охватывает универсальные институты государственного управления, существующие в самых разных странах.

Институт права, рассматриваемый как институт государственного управления экономикой, представляет относительно обособленную группу юридических норм, регулирующих и регламентирующих экономические отношения по поводу производства, распределения, обмена, потребления товаров и услуг, определяющих правила управления экономическими объектами и процессами. Институт права в управлении экономикой использует в основном гражданское и трудовое право, заимствует отдельные положения международного права и имеет определенное отношение к семейному и уголовному праву. Это наиболее универсальный институт государственного управления, отпочкования которого образуют другие институты.

Институт права воплощает систему обязательных норм и правил экономических действий и экономического поведения организаций, лиц, органов управления; соблюдение этих правил и норм охраняется силой государственного принуждения. Правовой институт управления экономикой включает организованную, систематизированную, дополняемую и изменяемую совокупность законодательно принятых норм и установлений, которых обяза-

ны придерживаться хозяйствующие субъекты, если на них распространяется действие указанных норм и правил.

Институт права как экономический институт и одновременно институт государственного управления экономикой представляет иерархическую структуру, в которой выделяются следующие уровни.

1. Международные нормы, действие которых распространяется на страну.

2. Высшие правовые нормы, содержащиеся в Конституции, Гражданском и других экономических кодексах, законах, указах, определяющие и ограничивающие общие способы, виды, формы, правила хозяйствования.

3. Экономические правила и нормы, излагаемые в законодательно-нормативных актах федерального уровня и уровня субъектов Федерации, постановлениях правительства, положениях, регламентирующих отдельные виды экономической деятельности на уровне регионов, отраслей.

4. Правила, обязанности, условия, сформулированные в индивидуальных статусах, положениях, уставах, инструкциях, договорах, контрактах, действие которых подкреплено решениями государственных органов управления или непосредственным образом вытекает из государственных законодательно-нормативных актов.

Довольно часто государственные правовые нормы более низких уровней включаются в нормы более высоких уровней или представляют их детализацию. В правовой практике действует правило, гласящее: нормы нижестоящего уровня иерархии не должны противоречить юридическим нормам вышестоящего уровня.

Особое место в правовых институтах государственного управления занимают договоры, контракты, соглашения межгосударственного, государственного, низового уровней. Это настолько важные инструменты макро- и микроэкономического управления экономическими объектами, процессами, отношениями, что они заслуживают выделения в качестве договорных институтов управления.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Договоры служат основой, правовой базой осуществления сделок в виде действий граждан и юридических лиц. Особое свойство договорных институтов, отличающее их от правовых институтов, заключается в том, что стороны могут заключать договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом

или иными правовыми актами, что, впрочем, не освобождает их от обязанности выполнять условия договора.

Договоры проявляют себя как институт государственного управления в следующем отношении:

- при заключении договоров, одной из сторон которого является государство (включая государственные договоры-заказы хозяйствующим субъектам, организациям, предпринимателям), последнее обязано следовать условиям договора, для чего необходимо управлять его исполнением;

- государство способно выступать гарантом выполнения условий договоров и договорных обязательств разных лиц;

- государство регулирует договорные отношения, устанавливая общие правила и нормы заключения и исполнения договоров, разрешая договорно-конфликтные ситуации;

- одна из священных обязанностей государства состоит в соблюдении им условий общественного договора с народом, согласно которому государство служит выразителем его интересов.

Институт собственности как один из институтов управления экономикой представляет совокупность принципов, правил, норм, обычаев, определяющих формы собственности, виды субъектов и объектов собственности, отношения между собственниками по поводу принадлежности объектов и перехода объектов от одних собственников к другим. Институт собственности призван защищать права собственности, регулировать куплю-продажу, аренду, концессию, наследование, дарение собственности, переход собственности из одной формы в другую, получение и распределение доходов от собственности.

В рамках института собственности (института управления собственностью) должны находить решение проблемы соотношения владения, распоряжения, пользования объектами собственности и ответственности за сохранность и рациональное использование объектов собственности. Как свидетельствует исторический опыт, правила и нормы, составляющие институт собственности, в значительной степени зависят от типа господствующей в стране социально-экономической и политической системы.

Институт собственности как институт государственного управления экономикой определяет также структуру и границы государственной собственности, ее разделение с другими формами собственности, выделение объектов федеральной собственности и собственности субъектов Федерации, правила перехода из государственной формы собственности в негосударственные и наоборот, способы использования объектов государственной собственности. Но зона действия института государственного управления соб-

ственностью намного шире управления объектами только государственной собственности, она распространяется на государственное регулирование форм и отношений собственности в целом, включая правила и нормы купли-продажи, отчуждения объектов собственности, передачи его другим лицам, залога, аренды, концессии, возникновения и прекращения права собственности.

Организационно-управленческие институты характеризуют устройство, структуру системы управления экономикой страны, состав, функции, полномочия органов управления, виды, формы, методы организации управления экономикой в целом, экономическими объектами, процессами, отношениями на уровне регионов, отраслей, организаций, предпринимательских структур. Институт организации управления экономикой определяет правила построения, формирования, преобразования, иерархически построенной системы управления экономикой, подчинения и соподчинения в этой системе, взаимодействия и разделения функций органов законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти.

Применительно к государственному управлению экономикой организационно-управленческие институты определяют виды и структуру государственных органов законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, иерархию их подчинения и соподчинения, функции, правила, нормы деятельности государственных организаций и учреждений, порядок и способы проведения организационно-структурных преобразований в государственных органах управления. В зону действия организационно-управленческих институтов государственного управления экономикой входит также установление общих принципов, правил и норм построения общегосударственной системы управления экономикой, формирования ее структуры и определяющих элементов, функционирования государственных и негосударственных органов управления всех уровней.

К институту организации управления следует отнести установление вида **организационно-правовых структур** управления на уровне хозяйствующих субъектов, непосредственных участников экономической деятельности. Организационно-управленческие институты государственного управления призваны вырабатывать правила проведения и направления осуществления реформ управления экономикой.

Рыночные институты воплощают в себе правила, нормы, обычаи установления отношений и взаимодействия между покупателями и продавцами в процессе купли-продажи, обмена товарами, услугами, денежными средствами, другими ценностями. По сво-

ей природе рыночные институты призваны оказывать воздействие и обеспечивать согласованность таких процессов, как рыночные сделки, спрос и предложение товаров и услуг на рынках, формирование равновесных и неравновесных рыночных цен, рыночная конкуренция, рыночная монополизация. В более широком плане рыночные институты оказывают регулирующее воздействие на распределение, размещение ресурсов, называемое экономистами-теоретиками **аллокацией ресурсов**.

Рыночные институты определяют также границу экономической свободы, разделяющей зону государственного централизованного управления экономическими объектами, процессами, отношениями и зону «рыночной свободы».

В то же время рыночные институты правомерно характеризовать как совокупность инструментов определения истинной стоимости, общественной полезности товаров и услуг, в пользу которых покупатель, потребитель готов голосовать собственным рублем.

Говоря о рыночных институтах государственного управления экономикой, необходимо абстрагироваться от искусственного противопоставления государства и рынка как противоположных категорий. Подлинный, справедливый обмен в институциональном смысле есть процесс выполнения взаимных обязательств между юридическими партнерами. В свете этого положения рыночные институты государственного управления проявляют свое действие по крайней мере в следующих процессах:

— при взаимодействии государства и других хозяйствующих субъектов в качестве равноправных продавцов и покупателей товаров и услуг;

— в процессах государственного управления субъектами хозяйствования посредством применения экономических стимулов.

Рыночными можно называть и институты государственного управления, регулирующие рынок и рыночные отношения, устраняющие изъяны рынка, осуществляющие антимонопольное вмешательство государства в рыночные процессы и отношения.

Сформировавшиеся в ходе постсоветских рыночных реформ в России рыночные институты государственного управления, как и вся совокупность этих институтов, не выполнили пока своего предназначения. Во-первых, произошло вторжение рыночных процессов, отношений купли-продажи в область распределения таких нерыночных товаров и услуг, как общественные блага, государственные заказы, бюджетные средства и другие объекты государственной собственности, что привело к повсеместному частному присвоению государственных, общенародных ценностей.

Во-вторых, собственно рыночные процессы не обрели подлинно конкурентного лица, оказались во власти монополий. Что же касается ряда государственных институциональных структур, то они чрезмерно увлеклись решением частных проблем, отражающих их внутренние интересы.

Финансово-кредитные институты (будучи в основном институтами государственного управления) определяют правила и нормы образования денежной массы и обеспечения денежного обращения, организации движения и регулирования финансовых потоков на разных уровнях управления, создания и исполнения финансовых ресурсов, формирования бюджета, финансового обеспечения процессов производства, обмена, потребления. Государственные институты управления финансами и кредитами включают установления в части функционирования кредитной системы, правил предоставления и возврата кредитов, регулирования кредитных отношений. В рамках государственной финансово-кредитной системы создаются условия обеспечения финансовой стабильности, устойчивого функционирования финансовой системы, обеспечения экономической безопасности.

Под финансово-кредитными институтами принято понимать не только нормы, регулирующие финансовые отношения между участниками экономического кругооборота и правила функционирования финансового рынка, но и самих участников финансово-кредитных операций. Государство представлено здесь такими организациями, как центральный банк, государственные банки, государственные финансово-кредитные организации, финансовые и инвестиционные фонды, финансово-промышленные группы, в деятельности которых оно принимает участие.

Завершая на этом рассмотрение определяющих институтов государственного управления, вновь отметим, что экономические институты и инструменты управления проявляют свою суть и фигурируют не только в виде официальных, формальных, узаконенных, но и неформальных правил и норм, действие которых основывается на обычаях, принципах морали, поведенческих установках. Эти неписанные законы оказывают влияние на ход и результативность экономических процессов в стране не в меньшей мере, чем так называемые писанные законы. Последние слишком часто служат в России вывеской, за ширмой которой происходят явления, отклоняющиеся от предписанных законами норм.

Неформальные институты, отражающие в течение десятилетий, а то и веками воспитанные правила, традиции, гораздо более устойчивы в сравнении с быстро принимаемыми и столь же легко изменяемыми нормативно-законодательными установлениями.

Одно из ключевых условий успеха культивируемых в России рыночных институтов заключается в приведении их в соответствие с обычаями, правилами, менталитетом, господствующими в нашем обществе и в общественном мнении. Поэтому следует избегать насаждения в стране правовых и других институтов, заимствованных и перенесенных без учета российской специфики. В то же время нужны настоятельные усилия, упорная пропагандистская, воспитательная работа для сдвига общественного мнения, неформальных институтов в сторону благожелательного восприятия экономических, рыночных реформ с тем, чтобы неформальные институты стали так же институтами государственного управления.

Проведенные в России институциональные преобразования в виде рыночных реформ оказались пока недостаточными для создания и надежного действия эффективных экономических институтов и инструментов государственного управления. Из анализа российских рыночных реформ и их последствий можно сделать следующие выводы, касающиеся институциональных преобразований в управлении экономикой:

1) институциональные преобразования не приобрели системного характера, не объединили разноуровневые институты государственного, негосударственного, общего управления экономикой;

2) для обеспечения результативности рыночных реформ необходимы дальнейшие институциональные преобразования, затрагивающие институты права, собственности, организационные и финансовые институты;

3) потребуются длительный процесс приведения неформальных и политических институтов, обычаев и норм поведения в соответствие с принципами цивилизованной рыночной экономики, преодоления диктата государственных политических институтов над социальными и экономическими;

4) перенос на российскую почву юридических правовых институтов, государственного управления, сформировавшихся в странах с развитой рыночной экономикой, без их адаптации к российским условиям, обречен на неудачу;

5) институты государственного управления нуждаются в юридической подстройке применительно к изменяющимся политическим, социальным, экономическим, экологическим условиям.

Формирование гибких институциональных структур государственного управления, способных обеспечить экономическую и финансовую стабильность, создать предпосылки устойчивого экономического роста, реально лишь на основе длительных упорных усилий в рамках осуществления продуманной, научно обоснован-

ной, целостной программы реформирования всей системы государственного управления экономикой.

2.3. Инструменты государственного управления

Чтобы осуществить управление, необходимо прежде всего осознать его цели и задачи, избрать метод управления в соответствии с характером решаемой проблемы и видом объекта управления и затем выработать управляющее воздействие со стороны субъекта на объект. Но всего этого явно недостаточно для достижения желаемого результата управления. Требуется также найти, установить и ввести в действие (применить) способы и средства практической реализации выработанного управляющего воздействия, принятого управленческого решения, которые и называют **инструментами управления**. Для того чтобы воплотить замысел в жизнь, надо довести управляющий сигнал до объекта управления (исполнителей управляющего воздействия) и, что самое главное, — обеспечить или, по меньшей мере, подкрепить процесс исполнения управленческого замысла.

Только в идеале представляется, что стоит проинформировать объект управления, исполнителей о принятом государственном решении, требующем проведения определенных действий, и эти действия будут заведомо выполнены в соответствии с проявленной волей субъекта управления. В действительности не обойтись без таких инструментов управления, как документальное оформление управляющего воздействия, его юридическое, правовое подкрепление, согласованное с действующими правилами и нормами, применение средств активизации исполнения решения.

Частично подобные общие, универсальные инструменты государственного управления в виде законов, положений, уставов, правил, норм, инструкций, ограничений, запретов, стимулов уже существуют и закреплены действующими нормативно-правовыми актами. Эти инструменты органы государственного управления должны использовать в готовом виде путем обеспечения, соблюдения принятых в государстве правил и норм экономического поведения и опоры на них в своей собственной деятельности. Частично субъекты государственного управления формируют **локальные инструменты управления** реализацией принятых ими управленческих решений. Такие инструменты имеют форму постановлений, приказов, распоряжений, инструкций, разъяснений, установок, сделок, контрактов, соглашений, стимулов, поощрений, наказаний, санкций, совещаний, обсуждений, согласований,

способствующих практическому осуществлению управляющего решения, управленческого воздействия.

Инструменты управления сами по себе могут рассматриваться как управляющие воздействия, вырабатываемые в целях обеспечения выполнения других управляющих воздействий, принимаемых управленческих решений. Локальные инструменты управления выглядят как управляющие воздействия частного характера, подкрепляющие выполнение управленческих решений более высокого уровня значимости, важности, стоящих выше по уровню иерархии. Самые общие инструменты управления есть по существу универсальные воздействия, институты управления, призванные обеспечивать, поддерживать процессы управления в целом.

Инструменты государственного управления в экономике по своему действию аналогичны рычагам, кнопкам, рукояткам, используемым при управлении техническими объектами. Подобное сходство, будучи довольно условным и даже грубым, послужило поводом называть инструменты управления объектами и процессами производства, распределения, обмена, потребления, экономическими рычагами (рычагами управления), а совокупность инструментов — экономическими механизмами управления.

Как отмечено в предыдущем разделе, инструменты управления есть конкретизация норм и правил, образующих институты управления. В рамках каждого института государственного управления экономикой концентрируется совокупность однородных по способу, характеру, виду управляющих воздействий, объединяемых также областью действия. В то же время одни и те же по виду действия, инструменты управления (государственного и негосударственного) входят в состав разных институтов управления. Место инструментов в общей системе государственного управления экономикой иллюстрируется схемой на рис. 2.1.

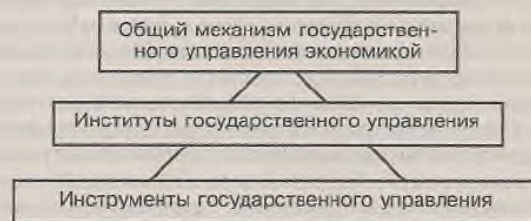


Рис. 2.1. Упрощенная схема действия систем государственного управления

Итак, инструменты управления — это способы и средства поддержания, подкрепления, обеспечения, практической реализации управляющих воздействий, управленческих решений. Таким образом, к инструментам управления следует относить все то, что применяется для управления процессами достижения цели, решения проблемы, воплощения в жизнь намеченных воздействий на объект управления со стороны субъекта управления. Посредством инструментов собственно и реализуется управление.

Инструмент управления есть относительное понятие, роль и место которого определяются в соответствии с его положением в логической связке «управленческое решение — инструмент реализации решения» или «управляющее воздействие — инструмент осуществления управляющего воздействия». Инструменты вторичны по отношению к решениям, воздействиям в том смысле, что они представляют средства, способы, пути их воплощения. Но выступая в одной связке в качестве инструмента управления, тот же инструмент в другой логической связке способен становиться управляющим воздействием.

Например, законодательные органы страны, принимая решение о государственном бюджете на очередной год, подкрепляют его налогами, обеспечивающими необходимые доходы бюджета. В этом случае действует связка «принятие решения о бюджете — сбор налогов, образующих доходы бюджета как инструмент обеспечения реализации решения». Если же мы рассмотрим связку: «сбор налогов — источник пополнения доходов государства», то на первый план выходит управляющее воздействие в виде сбора налогов, а инструментом его реализации служат способы установления и взыскания налогов.

В более общем случае договор между хозяйствующими субъектами может рассматриваться, с одной стороны, как универсальная форма управления рыночной экономикой, а с другой — как инструмент налаживания хозяйственных отношений между конкретными субъектами. Узаконенные государством правила заключения и исполнения договоров правомерно рассматривать и как управляющее воздействие со стороны государства на участников договорных отношений, тогда как любой конкретный договор есть инструмент практического воплощения такого управляющего воздействия посредством соблюдения установленных правил.

После этого введения, посвященного толкованию понятия «инструменты управления» и его связи с термином «управляющее воздействие» («управленческое решение»), перейдем к рассмотрению обширной совокупности наиболее распространенных инструментов управления на макро- и микроэкономическом уровнях.

Приходится отмечать, что в экономической науке и практике понятие «инструменты государственного управления» не получило пока полного признания. Не выработана и общепринятая классификация многообразия применяемых инструментов государственного управления.

Главная сложность построения упорядоченной совокупности инструментов управления заключается не только в трудности охвата всего разнообразия таких инструментов, но и в наличии множества признаков, по которым можно разделить инструменты на классификационные группы. При этом не удастся избежать «пересечения» групп, формируемых по разным признакам. Попытка расположить инструменты государственного управления в соответствии с институтами управления также не позволяет построить строго упорядоченную систему, ибо одни и те же инструменты попадают в разные институты управления.

Один из возможных вариантов разделения инструментов управления экономическими объектами, процессами, отношениями на классификационные группы представлен ниже в виде набора групп, выделяемых по разным признакам с отнесением к каждой группе основных инструментов управления, в соответствии с признаком выделения группы.

1. Разделение инструментов государственного управления по уровню в иерархической системе управления, на котором применимы данные инструменты

1. Инструменты, применимые на международном уровне.
2. Инструменты, применимые на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.
3. Инструменты отраслевого уровня управления.
4. Инструменты муниципального уровня управления.
5. Инструменты управления и регулирования деятельности крупных государственных и частных корпораций.
6. Инструменты регулирования деятельности государственных и частных фирм, малых предпринимательских структур.
7. Инструменты регулирования деятельности домашних хозяйств.

2. Разделение инструментов государственного управления по правовому статусу

1. Международные правовые соглашения, договоры.
2. Основной закон Российской Федерации (статьи прямого действия).
3. Кодексы законов Российской Федерации.

4. Федеральные законы.
5. Указы Президента Российской Федерации.
6. Законы субъектов Российской Федерации.
7. Постановления высших судебных, законодательных, исполнительных органов Федерации, субъектов Федерации.
8. Положения о государственных органах управления.
9. Другие государственные нормативно-правовые акты.

3. Документальные формы воплощения инструментов государственного управления

1. Законодательные акты.
2. Постановления, решения государственных органов.
3. Установленные государственными органами положения, уставы, регламенты.
4. Государственные концепции, программы, планы, прогнозы, проекты.
5. Государственные бюджеты, балансы, отчеты государственных организаций и учреждений, аудиторские заключения государственных органов, комиссий.
6. Приказы и распоряжения государственных органов.
7. Договоры, контракты, обязательства, скрепленные решениями государственных органов.
8. Государственные стандарты, сертификаты качества, лицензии.
9. Государственные страховые полисы, страховые свидетельства, индивидуальные номера налогоплательщиков.
10. Государственные сертификаты, аккредитивы, облигации, векселя, другие ценные бумаги, пакеты акций.
11. Государственные свидетельства, подтверждающие права собственности, наследования.
12. Государственные дипломы, аттестаты, удостоверения.

4. Разделение инструментов государственного управления по признаку характера и объекта воздействия

4а. Экономические инструменты

1. Изменение структуры и объемов производства товаров и услуг.
2. Объемы инвестиций в производство, научные исследования и разработки, социальную сферу, привлечение иностранных инвестиций.
3. Государственные проекты, программы технико-технологических усовершенствований, повышения качества, эффективности, конкурентоспособности.
4. Изменение объемов структуры экспорта и импорта, платежный баланс.

5. Денежная масса и параметры денежного обращения, валютный курс.

6. Структура и формы собственности на землю, природные богатства, имущественные комплексы, предприятия, предоставления государственного имущества в аренду, концессию, приватизация.

7. Бюджетные и внебюджетные ассигнования, трансферты.

8. Налоги, пошлины, сборы, налоговые ставки, налоговые льготы.

9. Государственные тарифы оплаты труда, тарифные ставки.

10. Ценовые регуляторы, ограничения, скидки, надбавки, льготы.

11. Государственные кредиты, ставки кредитного и депозитного процента, ставки рефинансирования Центрального банка, предоставление льготных кредитов.

12. Внутренние и внешние займы, государственные гарантии долговых обязательств.

13. Реструктуризация внутреннего и внешнего долгов.

14. Размещение государственных заказов.

15. Государственные экономические стимулы и поощрения, другие преференции, субсидии, субвенции.

16. Государственная рекламная поддержка.

17. Государственные социальные пособия и социальные льготы.

18. Государственные санкции, штрафы, пени, другие виды экономических наказаний.

19. Взятки, подкуп, вымогательство со стороны государственных органов и чиновников.

20. Государственное лоббирование интересов различных лиц и групп.

46. Организационные инструменты

1. Должностные назначения и перемещения руководителей органов управления.

2. Увольнение с государственной службы.

3. Привлечение к административной и судебной ответственности.

4. Ликвидация государственного органа управления.

5. Создание нового государственного органа управления.

6. Организационные преобразования, изменение структуры органов управления.

7. Введение ограничений и запретов занимать государственную должность.

8. Государственный монополизм.

46. Политические и психологические инструменты

1. Выборные технологии.

2. Опросы общественного мнения. Референдумы.

3. Воздействие на население через средства массовой информации.

4. Политическая реклама.

5. Политическая поддержка партий, общественных организаций, государственных деятелей.

6. Дискредитация претендентов на государственные должности, компромат.

7. Государственные награждения, присвоение почетных званий.

5. Разделение инструментов управления по виду организационно-правовой структуры объекта управления

Выделим по данному признаку инструменты:

1. Управления государственными учреждениями.

2. Управления государственными унитарными предприятиями.

3. Государственного регулирования деятельности коммерческих организаций (хозяйственных товариществ и обществ).

4. Государственного регулирования деятельности производственных кооперативов.

5. Государственного регулирования деятельности некоммерческих организаций.

6. Государственного управления совместными предприятиями.

Приведенная развернутая классификация не исчерпывает все возможные группировки инструментов управления по разным признакам, но дает представление об их разнообразии. Ведь за каждой из обозначенных разновидностей стоят несколько, а то и целая совокупность конкретных инструментов, применяемых или применимых в разных условиях.

Остановимся несколько подробнее на рассмотрении и анализе наиболее представительных инструментов государственного управления экономикой, относящихся к разным классам, группам.

Инструменты государственного управления экономическими объектами, процессами, отношениями на **международном уровне** имеют чаще всего юридическую форму соглашений, договоров между странами, уставов общепризнанных международных организаций (Организация Объединенных Наций и ее комитеты, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Всемирная торговая организация, международные банковские клубы и ряд других организаций), положений, регулирующих их деятельность.

По характеру воздействия это чаще всего экономические инструменты, но они могут быть также организационными, политическими, психологическими. Среди экономических инструментов, применимых на международном уровне, распространены

трансферты, разные виды экономической помощи, создание режимов благоприятствования в торговле, международные экономические договоры, кредиты, займы, пошлины, реструктуризация долгов, тарифные и нетарифные ограничения, разнообразные экономические санкции, демпинг (продажа товаров на мировых рынках по искусственно заниженным ценам) и антидемпинговые меры, экономический бойкот.

2.3.1. Инструменты государственного управления макроэкономического уровня

Остановимся на более подробном рассмотрении путей, способов и средств управления экономикой, используемых на макроэкономическом уровне, включая управление народным хозяйством всей страны, регионов—субъектов Федерации, отраслей производственной и социально-культурной сферы. Отметим, что, хотя речь пойдет о макроэкономическом управлении, рассматриваемые инструменты государственного управления способны оказывать и оказывают воздействие на экономические объекты и процессы микроэкономического уровня.

Выделим из рассмотренных выше перечней инструментов управления экономикой те, что реализуют функции управления на макроэкономическом уровне, используются органами управления Федерации и субъектов Федерации, отраслями, а в определенной мере — и муниципальными органами управления хозяйством крупных городов и других административно-территориальных образований.

На макроэкономическом уровне в качестве инструментов управления широко представлены **законодательные и другие нормативно-правовые акты**, принимаемые законодательными, исполнительными и судебными органами. Охарактеризуем эти инструменты, используя приведенный выше перечень инструментов управления, разделенных по уровням в соответствии с правовым статусом. Будучи макроэкономическими по способу своего формирования, правовые макроэкономические инструменты зачастую представляют акты сквозного действия, применяемые на самых разных уровнях хозяйственной системы, вплоть до уровня отдельных хозяйствующих субъектов. Рассмотрим детальнее законодательно-правовые акты как инструменты государственного управления, которые упомянуты в разд. 1.6.

1. Конституция Российской Федерации как один из правовых институтов и важнейший инструмент государственного управления определяет совокупность органов управления экономикой, их

функции и полномочия, формы и права собственности на землю и другие природные ресурсы, разграничение предметов ведения между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, участие граждан в управлении государством, имущественные права граждан, права на труд, отдых, социальное обеспечение и страхование, жилище, здравоохранение, образование, благоприятную окружающую среду, обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы.

Конституция России устанавливает российскую денежную единицу, определяет полномочия Президента Российской Федерации и высших органов государственной власти в части формирования бюджетов, налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, проведения единой кредитной и денежной политики. Конституция устанавливает также полномочия и обязанности Правительства Российской Федерации по обеспечению проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и осуществления управления федеральной собственностью, охране собственности.

Конституция России устанавливает, что высшим судебным органом по разрешению экономических споров, рассматриваемых арбитражными судами, является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

Согласно Конституции России решение экономических вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляются самостоятельно населением и обеспечиваются органами местного самоуправления.

Гражданский кодекс Российской Федерации как инструмент государственного управления экономикой представляет основополагающий документ, именуемый иногда «второй Конституцией» России. Этот кодекс содержит совокупность разделов и статей, регулирующих отношения экономического оборота, включая отношения собственности, имущественные отношения, договорные отношения, предпринимательскую деятельность, организационно-правовые формы управления экономическими объектами и процессами. Гражданский кодекс закрепляет систему норм, призванных обеспечить имущественные интересы государства, юридических и физических лиц.

Гражданский кодекс устанавливает нормы, правила, способы управления экономическими объектами, процессами, отношениями в целом и государственного регулирования экономики в частности в следующих областях:

1) возникновение гражданских прав и обязанностей, защита гражданских прав;

2) правоспособность, дееспособность физических лиц, опека и попечительство, патронаж;

3) виды коммерческих и некоммерческих организаций, их организационно-правовые формы (хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, общественные организации, учреждения, объединения);

4) объекты гражданских прав (движимое имущество, недвижимость, интеллектуальная собственность, деньги, ценные бумаги, нематериальные блага);

5) сделки, представительство, доверенность, сроки и исковая давность;

6) право собственности, его приобретение, прекращение, передача, право хозяйственного ведения и оперативного управления;

7) обязательства, их исполнение, обеспечение, прекращение;

8) договоры, их заключение и расторжение;

9) купля-продажа, мена, дарение, рента;

10) аренда, финансовая аренда (лизинг), наем, подряд;

11) займы, кредиты, банковские счета, расчеты;

12) хранение, страхование, поручение, комиссия, коммерческая концессия.

Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает управленческие полномочия государства и его ответственность как участника экономической деятельности в перечисленных областях.

Как видно из укрупненного перечня, Гражданский кодекс определяет правовые основы, способы, инструменты управления множеством экономических объектов. Вместе с тем существует ряд объектов управления, настолько важных, что способы государственного управления ими выделены в виде специальных кодексов. К таковым относятся:

1. Трудовой кодекс.

2. Земельный кодекс.

3. Водный кодекс.

4. Лесной кодекс.

5. Бюджетный кодекс.

6. Налоговый кодекс.

Кроме того, имеются и непрерывно пополняются **федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации**, содержащие правовые и экономические инструменты управления отдельными видами объектов, процессов, отношений.

Довольно часто законодательные акты, принимаемые на макроэкономическом уровне, подкрепляются и дополняются такими правовыми инструментами государственного управления, как **указы Президента Российской Федерации**. Частично использование такого инструмента связано с тем, что формирование законодательных актов и их обсуждение, принятие, утверждение требуют времени, исчисляемого месяцами и годами, тогда как указ может быть подготовлен и принят за гораздо более короткое время и требует меньше согласований.

Законодательные и другие нормативно-правовые акты, принимаемые на макроэкономическом уровне, обычно рассчитаны на действие в течение весьма продолжительного периода времени, представляют по замыслу устойчивые образования. Периодически в них вносятся дополнения и изменения, принимаются новые акты, но в целях оперативного макроэкономического управления приходится использовать несколько иные инструменты.

По характеру принятия и действия близки к законодательным актам, а иногда именуются законами **государственные бюджеты** (федеральный и субъектов Федерации), представляющие по своему содержанию финансовые планы доходов и расходов государства на определенный период. В отечественной и зарубежной практике общегосударственные бюджеты формируются на один год, поэтому их можно назвать «законами годового действия». По мере совершенствования государственного бюджетирования проявляется тенденция к формированию более продолжительных, трехлетних бюджетов.

Макроэкономическими инструментами государственного стратегического управления, распространяющими свое действие на длительный период времени, измеряемый несколькими годами, являются **федеральные и региональные целевые программы** решения крупных социально-экономических проблем, утверждаемые постановлениями Правительства Российской Федерации или правительств субъектов Российской Федерации. Финансирование целевых программ осуществляется за счет средств государства и других участников. Целевые программы образуют основной инструмент государственного программно-целевого планирования и управления, сокращенно называемого в зарубежной практике **государственным программированием**.

Макроэкономические цели и задачи на продолжительный период времени принято формулировать в государственных документах, правительственных материалах, именуемых **концепциями** или **стратегиями развития**. Стратегические государственные установки, целевые программы, бюджеты опираются на аналитичес-

кие разработки в виде социально-экономических прогнозов, представляющих научно обоснованные гипотезы о будущем состоянии экономики, путях и способах его достижения. Макроэкономические прогнозы составляются на период от одного до нескольких, иногда — до пяти-десяти лет. Прогнозы играют роль ориентиров, в соответствии с которыми принимаются программные, плановые, бюджетные решения.

В качестве распространенных инструментов государственного оперативного макроэкономического управления используются постановления высших органов государственной власти по отдельным вопросам проведения социально-экономической политики, решения текущих проблем, выполнения мероприятий в области экономической деятельности, связанной с отдельными объектами и процессами, регулированием экономических отношений.

Инструментами макроэкономического управления, используемыми органами государственной власти, служат также типовые положения, уставы, инструкции, подлежащие соблюдению всеми организациями, лицами, к которым они имеют непосредственное отношение.

Перечисленные документальные формы, в которых воплощены макроэкономические инструменты управления, оказывают реальное управляющее воздействие на экономику либо непосредственным образом как распорядительные, директивные указания, либо как инструменты экономического побуждения, опирающиеся на интересы, стимулы, финансовые рычаги. Выделим наиболее важные, значимые экономические инструменты государственного управления, используемые на макроэкономическом уровне, опираясь на приведенный в предшествующей части настоящего раздела общий перечень экономических инструментов управления.

Представляется целесообразным разделять макроэкономические инструменты государственного управления на две группы.

1. Инструменты непосредственного государственного управления отраслевой, территориальной, воспроизводственной структурой экономики, темпами и пропорциями экономического роста, финансовыми соотношениями.

2. Инструменты косвенного управления, государственного регулирования, рыночные инструменты в виде экономических стимулов и рычагов, таких как налоги, цены, тарифы, процентные ставки, именуемые в экономической теории автоматическими регуляторами.

В отдельных случаях между инструментами первой и второй групп трудно провести четкую грань, отдельные из них, например государственные заказы (контракты), могут быть отнесены и

к первой и ко второй группе. Но все же предлагаемое разделение полезно в том отношении, что позволяет различать экономические инструменты управления по характеру их действий. К первой группе относятся в основном организационно-экономические (плановые, программные, структурные) инструменты, а ко второй — стимульные, опирающиеся на экономические интересы государства и других субъектов экономической деятельности.

В число инструментов первой группы входят объемы и объемные соотношения, характеризующие макроэкономическую структуру производства, инвестиции в науку, производство, социальную сферу, объемы и объемные доли экспорта и импорта. Они отнесены к макроэкономическим инструментам в той мере, в какой эти показатели планируются, программируются, регулируются государством исходя из экономической стратегии и проводимой социально-экономической политики. В широком смысле это инструменты государственного регулирования темпов и пропорций экономического развития (экономического роста).

Если государство не стоит вне научно-технической политики и проявляет стремление управлять научно-техническими и технико-технологическими инновациями в масштабе страны, то оно использует плановые, программные, бюджетные инструменты, государственное инвестирование крупнейших достижений науки, техники, технологии, способствующие повышению технико-технологического уровня и конкурентоспособности отечественного производства. Государство обладает значительным набором инструментариев прямого и косвенного воздействия на экспорт и импорт, устанавливая их объемы и структуру, условия купли-продажи, тарифы и пошлины.

К числу финансовых инструментов государственного макроэкономического управления относятся объем и структура денежной массы, параметры денежного обращения. Государственные федеральные органы во взаимодействии с Центральным банком страны, осуществляя эмиссию денег в наличной и безналичной формах, изымая деньги из обращения, проводя денежные реформы, способны существенным образом воздействовать на денежную массу в обращении, что, в свою очередь, влияет на устойчивость финансовой системы и всей экономики, на инфляционные процессы.

Как известно из экономической теории, на денежную массу оказывает воздействие также скорость обращения денег; с увеличением скорости растет и денежная масса. Активизируя денежные потоки, государство может увеличивать массу денег в обращении, и наоборот. Хотя увеличение денежной массы в обращении чре-

вато инфляционными угрозами, государства прибегают к нему в качестве способа «разогрева» экономики, возбуждения производства и экономического роста, а также для решения социальных проблем в условиях недостаточности бюджетных средств.

В меньшей степени возможно макроэкономическое воздействие на структуру денежной массы в виде так называемых **денежных агрегатов** (наличные деньги, деньги на чековых вкладах, на вкладах до востребования, на срочных вкладах, денежные средства в виде ценных бумаг), величина которых определяется обладателями денег, тогда как государство оказывает на них в основном косвенное влияние.

Еще один способ макроэкономического управления величиной денежной массы, находящейся в обращении в виде национальной валюты, состоит в проведении государством (Центральным банком) операций на внутреннем денежном рынке в виде **продажи или покупки иностранной валюты в обмен на национальную, а также выпуска, продажи, покупки государственных ценных бумаг**. Этот метод нашел широкое применение в России в связи с фактически параллельным хождением рубля и доллара и значительными поступлениями иностранной валюты в государственную казну от экспорта энергоносителей. Печальный опыт дефолта 1998 г. приучил высшие органы государственной власти России к тому, что надо иметь **государственные валютные резервы**, близкие по стоимости к величине рублевой массы в обращении и в виде сбережений организаций и населения. Это своеобразный «финансовый якорь», способный удержать российскую рублевую массу в состоянии относительного покоя, так как при стремлении обладателей «избавиться» от ненадежных рублей государство оказывается способным выкупить их за доллары, удерживая в то же время валютный курс рубля в допустимых пределах.

Трудно переоценить роль такого первостепенного по значимости инструмента макроэкономического управления, как **изменение форм собственности на средства производства, имущество, недвижимость**. Согласно марксистской экономической теории принципиальные, радикальные преобразования форм и отношений собственности приводят к изменению всей социально-экономической и общественно-политической системы, трансформируя социализм в капитализм, и наоборот. К макроэкономическим инструментам государственного управления посредством преобразования форм и отношений собственности следует относить:

- 1) приватизацию государственной и муниципальной собственности;
- 2) национализацию частной собственности;

3) передачу государственной и муниципальной собственности в хозяйственное ведение и оперативное управление государственным и муниципальным организациям;

4) аренду и концессию государственного и муниципального имущества со стороны негосударственных, в том числе иностранных организаций и лиц;

5) создание совместных предприятий, основанных на общей собственности при наличии государственных пакетов акций и долей в капитале;

6) передачу государственной собственности в трастовое управление.

В любой экономике в качестве одного из главных инструментов государственного макроэкономического управления, как уже упоминалось выше, используются бюджеты. Посредством **системы государственных бюджетов**, включающей федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, дополняемые на уровне административно-территориальных образований муниципальными бюджетами, регулируются: структура и объемы доходов и расходов государства, оказывающие прямое влияние на отраслевую и региональную структуру производства, уровни ресурсного обеспечения и развития социальной сферы, величины внутреннего и внешнего государственного долга, федеративные отношения в форме межбюджетных финансовых потоков.

Воздействие бюджетов на экономику дополняется **внебюджетными финансовыми фондами** (социальными фондами), от величины и характера использования которых зависит состояние пенсионного и других форм социального обеспечения.

Устанавливая виды **налогов**, величины **налоговых ставок**, **пошлины** на экспорт и импорт, разнообразные **сборы** в виде оплаты услуг государственных органов, государство обеспечивает поступление денежных средств в бюджет, создает финансовые источники своих доходов, регулирует сбалансированность доходов и расходов. В то же время налоги и сборы представляют значимый инструмент поддержания и стимулирования производства, социальных объектов посредством **налоговых льгот** и изменения ставок налогообложения.

Одним из универсальных и достаточно мощных инструментов государственного управления экономикой как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровнях служат **цены** на товары, тарифы на услуги, тарифные ставки оплаты труда и расценки (цена труда, рабочей силы), процентные ставки (цена предоставления денег в кредит, проценты по вкладам), валютные курсы, биржевой курс ценных бумаг, ставки арендной платы и др.

В условиях централизованно управляемой экономики государство, назначая цены на товары, работы, услуги, труд, оказывает управляющее воздействие на стоимостные пропорции, соотношения, влияет на процессы потребления, регулирует прибыльность (рентабельность) отраслей и производств. Дифференцируя цены покупки для отдельных категорий потребителей, покупателей и цены на рабочую силу для разных категорий работников, централизованно управляемое государство проводит социальную политику, влияет на доходы, расходы, уровень жизни граждан.

В условиях рыночной экономики цены как инструмент управления в большей степени проявляют свое действие на микроэкономическом уровне, в качестве рыночного инструмента саморегулирования экономических процессов, так как государственные органы лишены возможности назначать большинство видов цен по своему усмотрению, их формирует рынок. В то же время и в рыночной экономике государство устанавливает тарифные ставки и тарифы оплаты труда государственных служащих, работников бюджетных организаций, регулирует цену продажи государственных ценных бумаг, определяет тарифы на государственные услуги, воздействует на валютный курс национальной валюты, влияет на ставки банковского кредитного процента.

Не менее энергичным образом государство в странах с рыночной экономикой использует цены как инструмент управления посредством введения **ценовых ограничений** применительно к ценам, формируемым на рыночной основе. В первую очередь ограничивается уровень цен на рыночную продукцию естественных монополий. Однако в случае необходимости органы государственной власти способны вводить ограничения путем установления предельно допустимого верхнего уровня цен и на другие товары, услуги, материальные и духовные ценности, имущество. С другой стороны, повышая налоги и увеличивая тем самым издержки производства и обращения, государство поневоле способствует росту цен.

Широко распространено в мире государственное ценовое регулирование путем **государственных дотаций**, выплачиваемых производителям, продавцам при условии, что они адекватным образом снизят цены предложения своих товаров и услуг на рынках сбыта. Так что государственная поддержка производителей служит рычагом сдерживания роста или даже снижения рыночных цен. Государство прибегает также к ценовому регулированию посредством дифференциации цен на товары и услуги для разных категорий потребителей, что приводит к **перекрестному субсидированию**.

Непосредственно используя цены как экономические инструменты управления и оказывая влияние на процессы рыночного ценообразования, государство осуществляет регулирующее воздействие на инфляцию, структуру производства и потребления, доходов и расходов субъектов хозяйственной деятельности и населения, на уровень жизни, накопления и сбережения, процессы денежного обращения. В силу столь обширной области воздействия цены, понимаемые в широком смысле слова, правомерно считать самым универсальным инструментом управления, государственного регулирования в рыночной экономике. При этом необходимо иметь в виду, что в условиях рыночной экономики с выраженной либеральной ориентацией воздействие государства на цены и экономику посредством цен носит ограниченный характер.

Кредиты, банковские вклады (депозиты) в совокупности с регулирующими их ставками кредитного и депозитного процента с достаточным основанием могут быть отнесены к инструментам государственного макроэкономического управления в той мере, в которой на них влияет государство, хотя их роль более велика на микроэкономическом уровне, где данные инструменты формируются и используются субъектами хозяйствования. В макроэкономическом аспекте существенную роль в управлении экономикой играет государственное кредитование строительства экономических объектов и жилья, социально-экономических программ. Ставка рефинансирования, устанавливаемая Центральным банком страны, служит макроэкономическим инструментом воздействия на ставки ссудного процента, применяемые коммерческими банками.

В условиях напряженного финансового состояния или в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов государства прибегают к такому инструменту макроэкономического управления, как **внутренние и внешние займы**. Уже выпуск бумажных денег в обращение представляет внутренний заем, получаемый государством от лиц, обладающих денежными средствами в национальной валюте в виде ассигнаций и монет. Продажа государственных денежных обязательств — облигаций и других ценных бумаг — еще одна форма внутреннего государственного долга. Не выплаченная своевременно заработная плата работникам бюджетной сферы, невозвращенные незаконно взысканные государством средства также образуют внутренний государственный долг. Внешний государственный заем представляет привлечение денежных средств в кредит государством или от лица государства у других стран, иностранных банков, международных банков и фондов, разных организаций в

интересах пополнения государственных финансовых ресурсов или погашения уже возникших долгов, обязательств.

Особенность внутренних и внешних государственных займов состоит в том, что, будучи инструментом управления и источником получения финансовых вливаний, последствия государственных займов в виде государственного долга сами нуждаются в управлении. Управление внешним и внутренним государственным долгом заключается в обеспечении своевременного возврата и выплаты процентов по долгам и именуется обслуживанием долга. Обслуживание внешнего долга может представлять тяжелейшую проблему для стран, находящихся в сложном финансовом положении. Например, внешний долг России в 2002 г. составил примерно 150 млрд долл. Только выплата процентов по долгу при весьма скромной ставке кредитного процента в 5–6% годовых требует 8 млрд долл., а с учетом возврата в год хотя бы 5% общего объема долга сумма годовых выплат повышается до 15 млрд долл., что составляет весомую часть консолидированного годового бюджета России.

В такого рода ситуациях государства-должники тяготеют к использованию инструмента, именуемого реструктуризацией долга. Под реструктуризацией понимаются смещение сроков выполнения долговых обязательств в сторону их увеличения, снижение уровня ставок ссудного процента, а то и прощение части или всего долга. Конечно, государству намного проще проводить реструктуризацию внутреннего долга, о которой власти просто сообщают заемщикам, рискуя вызвать лишь временное недовольство, скажем, владельцев государственных ценных бумаг.

В условиях рыночной экономики, когда государство не вправе требовать от организаций и лиц беспрекословного выполнения государственных планов и программ, оно прибегает к инструменту управления в виде оплачиваемого государственного заказа на производство товаров, выполнение работ и услуг, необходимых самому государству, заинтересованному в них. Тем самым государство закупает на контрактной основе продукцию, товары, услуги у их производителей, вступая с ними в рыночные отношения. В то же время государственный заказ, формируемый на конкурсной основе, служит еще и инструментом эффективного использования бюджетных средств, а также финансирования перспективных организаций, способных качественно удовлетворять запросы заказчиков.

Макроэкономическими инструментами проведения государственной социальной политики наряду с упомянутыми выше государственными тарифами и тарифными ставками оплаты труда служат устанавливаемые государством виды и масштабы социальных

пособий и разных форм социального страхования, а также социальные льготы, предоставляемые низкодоходным, малообеспеченным слоям населения, нуждающимся в помощи. Инструментами проявления заботы государства, общества о благе людей, не обладающих возможностями самостоятельного жизнеобеспечения, попавших в бедственные ситуации, служат разнообразные виды материальной помощи и морально-психологической поддержки.

Приходится упоминать, что в число инструментов, рычагов государственного макроэкономического управления входят не только управляющие воздействия, не наносящие ущерба, нейтральные по отношению к объектам управления и положительные, стимулирующие, но и применяемые в виде наказания штрафы, санкции за неисполнение обязательств, пени за просрочку платежей и многочисленные виды административных взысканий.

Особую категорию инструментов макроэкономического управления образуют «теневые» инструменты в виде лоббирования интересов разных влиятельных групп, стремящихся «протолкнуть» желаемые для них решения или получить материальные и денежные выгоды без весомых на то оснований. Ни ныне, ни в предвидимом будущем не удастся избежать использования не только на микроэкономическом, но и на макроэкономическом уровне управления таких инструментов, как родственные и дружеские связи, взятки, подкуп должностных лиц.

2.3.2. Микроэкономические инструменты государственного управления и регулирования

Отнесем к микроэкономическому уровню управления крупные корпорации, компаниями, фирмами, предприятиями, организациями производственной и социальной сферы экономики, малые предпринимательские структуры любых форм собственности. Управление на микроэкономическом уровне затрагивает и в определенной степени включает инструменты, используемые применительно к маломасштабным муниципальным объектам и к домашнему хозяйству.

Как упоминалось в предыдущем изложении, к инструментам государственного микроэкономического управления относятся универсальные способы и средства управления, такие как кодексы законов, законы, указы, правительственные постановления и другие государственные решения, формируемые на макроэкономическом уровне, но распространяющие свое действие на объекты микроэкономического уровня.

Инструменты государственного микроэкономического управления, государственного регулирования в виде правил и норм осуществления хозяйственной деятельности на микроуровне, предписанных государственными органами власти, используются в основном руководством коммерческих и некоммерческих организаций: производственных кооперативов, хозяйственных товариществ, обществ с ограниченной ответственностью, открытых и закрытых акционерных обществ, государственных и муниципальных унитарных предприятий, потребительских кооперативов, общественных организаций, фондов, учреждений, ассоциаций, союзов, разнообразных объединений юридических лиц, совместных предприятий.

Рассмотрим вначале документальные инструменты государственного микроэкономического управления.

К числу документальных форм, воплощающих (закрепляющих) инструменты государственного управления на микроэкономическом уровне посредством описания видов и способов осуществления хозяйственной деятельности, изложения прав, обязательств, условий, ограничений деятельности, относятся утверждаемые государственными органами положения, учредительные договоры, уставы, лицензии. Любой субъект хозяйственной деятельности вправе сам использовать инструменты управления, отраженные в общем законодательстве, регулирующем данный вид деятельности, и в указанных документах, конкретизирующих области, виды и способы управления применительно к данному хозяйствующему субъекту.

В своей экономической деятельности самостоятельные субъекты хозяйствования и рыночных отношений обязаны соблюдать государственные стандарты, требования сертификации качества.

Инструменты самостоятельного стратегического управления на микроэкономическом уровне представлены чаще всего в документальном виде в форме долгосрочных концепций, перспективных планов, программ, проектов, разрабатываемых и применяемых самим хозяйствующим субъектом на основе анализов и прогнозов, конъюнктуры рынков, исходя из имеющихся и предвидимых ресурсных возможностей, с учетом спроса и требований потребителей, в целях поддержания устойчивого состояния и развития, увеличения стоимости компании. Но стратегия компаний не должна противоречить официально принятой, документально зафиксированной государственной стратегии.

Инструменты оперативного управления на микроэкономическом уровне отражены обычно в форме составляемых, принимаемых самими организациями текущих планов и производственных про-

грамм, плановых бюджетов и балансов. Но за государством сохраняется право использования инструментов анализа, контроля, надзора за финансово-хозяйственной деятельностью юридических лиц на основе отчетных сводных балансов, материальных и финансовых балансов, учетных ведомостей, оперативной бухгалтерской документации, аудиторских проверок и заключений на предмет соответствия требованиям государственных законов и других нормативных актов.

Важными инструментами долгосрочного, среднесрочного и текущего государственного микроэкономического управления служат документально оформленные договоры государства с другими хозяйствующими субъектами, производителями, торговыми организациями, потребителями, банками и другими финансово-кредитными организациями, регулирующие закупки, продажи, заготовку, оплату, кредитование, взаимные расчеты. Инструментами государственного внутреннего управления являются общегосударственные правила заключения трудовых договоров, контрактов между организациями и работниками, трудовыми коллективами в соответствии с Трудовым кодексом.

Текущее ситуационное управление на микроуровне реализуется с использованием таких широко распространенных документальных форм, как приказы, распоряжения, издаваемые руководством организации. Во внутреннем управлении применяются общие и индивидуальные служебные инструкции, правила и нормы служебного поведения, распорядок работы. Данные инструменты не относятся непосредственным образом к инструментам государственного управления, но все же имеют к ним отношение в том смысле, что локальные инструменты независимо от государственного управления деятельностью самостоятельных хозяйствующих субъектов должны соответствовать нормам и ограничениям государственного права как универсальной инструментарию управления экономикой.

Установленные государством правила осуществления финансовых операций, безналичных расчетов между организациями предусматривают их проведение с использованием банковских счетов, что позволяет причислить последние к документальным формам, инструментам государственного микроэкономического управления.

В число денежных инструментов государственного микроэкономического управления входят наличные и безналичные деньги, чеки, векселя, акции, облигации, другие ценные бумаги и близкие к ним товарные ценные бумаги, закрепляющие вещественные права субъектов хозяйствования. Эти инструменты относятся к

государственному управлению в той мере, в которой области и мера их действия закреплены и предопределены законами государства.

Существенную роль в микроэкономическом управлении играют инструменты в документальной форме, в виде выданных государственными органами документов, закрепляющих **права собственности** хозяйствующих субъектов.

На уровне отдельной личности, физического лица документальным средством, используемым в управлении, влияющим на оплату труда и возможность занимать определенные должности, служат государственные **дипломы, аттестаты, удостоверения, лицензии**.

Завершая на этом перечисление основных видов документов, включающих инструменты государственного микроэкономического управления или непосредственно олицетворяющих способы и средства государственного микроэкономического управления, перейдем к рассмотрению наиболее распространенных экономических и организационных инструментов на микроэкономическом уровне.

Инструменты государственного микроэкономического управления по аналогии с макроэкономическими целесообразно разделять на **инструменты прямого, непосредственного управления и косвенного управления, регулирования с использованием экономических стимулов и рычагов**. Способы и средства прямого государственного управления на микроэкономическом уровне распространены в меньшей мере, чем на макроэкономическом, так как руководители (хозяева, менеджеры, управляющие) хозяйственных единиц обладают возможностью принимать самостоятельные, не зависящие от государственных органов решения, непосредственно воздействующие на управляемые объекты, процессы, отношения, исходя из рыночной ситуации, собственных проблем и интересов.

Так, вне зоны непосредственного государственного управления во власти хозяйствующих субъектов находятся планирование и оперативное управление структурой и объемами производимых, реализуемых товаров и услуг, их поставкой на разные рынки сбыта и потребителям, ценой своего продукта, распределением выручки от продаж, заработной платой работников, расходами, инвестициями в развитие организации, ее расширением или свертыванием деятельности. Но говоря о непосредственном использовании отмеченных способов и средств управления микроэкономической деятельностью, надо понимать, что органы управления на уровне хозяйствующих субъектов не обладают полной свободой выбора и принятия удобных им решений. Во-первых, они обязаны нахо-

диться в рамках зон действия, установленных такими государственными макроэкономическими инструментами, как законы, указы, постановления и другие нормативно-правовые документы. Во-вторых, хозяйствующие субъекты вынуждены учитывать такие факторы, как конъюнктура рынка, ресурсные ограничения, экология, риски, налоговое бремя, которые во многом зависят от проводимой государством макроэкономической политики.

Кроме того, осуществляя оперативное планирование и регулирование, применяя соответствующие им инструменты управления, руководители хозяйственных единиц вынуждены ориентироваться на повышение качества экономической деятельности и ее продукта, рост эффективности, экономию ресурсов, обеспечение высокого уровня конкурентоспособности производимых товаров и услуг.

Избираемые субъектами хозяйствования способы и средства управления на микроэкономическом уровне призваны не только обеспечивать текущую устойчивость, экономическую безопасность и сиюминутное процветание, но и закладывать фундамент успешного будущего существования. Условием такого успеха служат вложения в будущее, инвестиции в технико-технологический процесс и в человеческий капитал, обновление производства, постоянное наращивание стоимости бизнеса. Государство призвано способствовать такой линии поведения, используя налоговые, кредитные инструменты, льготы, гарантийно-залоговые механизмы.

В условиях рыночной экономики возрастают роль и значение **финансовых инструментов управления** на микроэкономическом уровне. Во имя обеспечения финансовой устойчивости и безопасности хозяйствующие субъекты должны отслеживать состояние и активно использовать такие инструменты, как свободные денежные средства, высоколиквидные активы, соотношение дебиторской и кредиторской задолженности, собственного капитала и привлеченных средств, уровень платежеспособности и кредитоспособности. Государство же, в свою очередь, должно применять механизмы санации и банкротств, финансово-кредитные инструменты, другие средства антикризисного управления.

Рыночные отношения значительно активизировали действие микроэкономического инструмента управления в виде устанавливаемого руководителями **уровня оплаты труда работников**, т.е. величины заработной платы. Хотя этот уровень ограничен сверху финансовыми возможностями организации, отягощен необходимостью отчислений в бюджет и социальные фонды, руководители организаций обладают возможностью воздействовать на эффективность работы, изменять профессионально-квалификационный

состав работников, варьируя величину заработной платы. Государственное регулирование уровня оплаты труда ограничено в основном государственными, бюджетными организациями. Вместе с тем государство устанавливает минимальный уровень оплаты труда во всей экономике страны, в любых организациях и способно проводить политику на сближение минимального размера оплаты труда работников с прожиточным минимумом.

В распоряжении хозяйствующих субъектов, производителей и продавцов товаров, услуг в значительной степени находится и такой универсальный инструмент управления, как **цены на реализуемый продукт**. В условиях рыночной экономики государство вправе воздействовать только на ценообразование предприятий-монополистов. Производители могут независимо от государства устанавливать цену рыночного предложения товара, тогда как цена спроса на товар формируется покупателями, а цена продажи складывается в результате взаимодействия цены предложения и цены спроса.

В то же время воздействующие на цены макроэкономические инструменты государственного управления, например **уровень налогообложения** производителей товаров и услуг, оказывают существенное воздействие на процессы ценообразования на микроэкономическом уровне.

Отметим весьма немаловажные инструменты государственного микроэкономического управления в виде **подготовки и переподготовки кадров работников организаций**, повышения их профессионального и квалифицированного уровня. Решение этой задачи инструментами, находящимися в распоряжении отдельных хозяйствующих субъектов, оказывается неполноценным, недостаточным, а то и просто недоступным. Государство, используя бюджетные рычаги, инструменты управления системой образования, способно решать проблему профессионального обучения и переобучения применительно не только к персоналу государственных организаций, учреждений, но и в масштабе всей экономики.

Наряду с позитивно направленными инструментами государственного управления на микроэкономическом уровне приходится прибегать и к негативно ориентированным инструментам в виде **штрафных санкций**, накладываемых государством на организации, предпринимателей за невыполнение обязательств, нарушение законов, установленных правил, договорных условий, обязательств.

Действие перечисленных экономических инструментов микроэкономического государственного управления сочетается с применением **организационных инструментов**. В распоряжении государственных органов находятся такие действенные инструмен-

ты управления, как должностные назначения и перемещения, административные взыскания, увольнение с работы, создание новых и ликвидация действующих организаций, изменение функций и профиля ряда организаций и учреждений государственного сектора экономики. Естественно, что все эти и подобные им организационные инструменты должны соответствовать законодательным актам, регулирующим экономические отношения и организацию управления компаниями, фирмами, учреждениями. К числу кардинальных организационных микроэкономических инструментов государственного управления относятся преобразование **организационно-правовой структуры** компании, санация, банкротство.

Существуют многие **нелигитимные инструменты** государственного управления на микроэкономическом уровне, осуществляемого в интересах властных структур государства, коррумпированных государственных функционеров, входящих в сговор с хозяйствующими субъектами, руководителями предприятий, учреждений, организаций государственного и частного секторов экономики. Наряду с подобными инструментами, основанными на сговоре, распространены и **инструменты устрашения**, угроз нанесения ущерба положению, имущественному состоянию предпринимателей, юридических лиц со стороны работников государственного аппарата, стремящихся получить от этого выгоду.

2.4. Государственное экономическое прогнозирование, планирование, программирование

Как показано в первой главе книги, в основе сущности и содержания государственного управления экономикой лежит осуществление таких основополагающих функций управления, как целеполагание, экономический анализ и прогнозирование, планирование, программирование, оперативное регулирование, стимулирование, организация, учет, контроль. В настоящем разделе внимание сконцентрировано на прогнозировании, планировании, программировании как целереализующих функциях государственного управления экономикой, посредством которых определяются пути и способы достижения целей с применением механизмов, институтов, инструментов государственного управления.

В процессе прогнозирования, планирования, программирования государственные органы управления, выполняющие эти функции, устанавливают, каким образом государство может, способ-

но, должно воздействовать на субъекты хозяйственной деятельности, использовать ресурсы самого государства и других субъектов для достижения намеченных целей в возможно более короткие сроки с учетом ограниченности имеющихся и предвидимых ресурсов.

Так как планово-программная управленческая деятельность государства отражает и тесным образом связана с взаимодействием государства и других субъектов хозяйствования, предположим изложению сущности и методологии прогнозирования, планирования, программирования рассмотрение самой картины взаимосвязей государства с другими участниками экономических процессов и отношений в условиях экономики рыночного типа.

2.4.1. Взаимодействие государства с другими участниками экономической деятельности

При изучении экономики принято выделять в качестве основных агентов хозяйствования, главных участников экономических процессов, рассматриваемых в масштабе страны, следующих трех субъектов:

- 1) **государство**, представленное от имени народа в лице законодательных, исполнительных, судебных органов государственной власти, управляющих экономикой страны, отраслей, регионов;
- 2) **производители** продукции, товаров, услуг, духовных ценностей в лице корпораций, компаний, предприятий разных форм собственности, организаций сферы материального производства и социально-культурной сферы, включая предпринимателей;
- 3) **потребители** созданного конечного экономического продукта, использующие произведенные товары и услуги для удовлетворения своих материальных, духовных, информационных потребностей в лице населения страны, домашних хозяйств.

Между указанными основными агентами экономической системы страны происходит непрерывное движение товаров, услуг, денежных средств, информации, существуют изменяющиеся во времени экономические отношения, хозяйственные связи. Одновременно главные участники экономической деятельности страны связаны товарными, денежными, информационными потоками, экономическими отношениями с аналогичными участниками экономических процессов в других странах в форме торговли товарами и услугами, финансовых потоков, научно-информационного обмена, туризма, миграции, экономической помощи.

Схема материальных, денежных, трудовых, информационных потоков, связывающих основных участников экономики страны,

характеризующая функции этих участников в осуществлении и управлении экономической деятельностью, изображена на рис. 2.2. В целях упрощения этой агрегированной схемы на ней не указаны внешние взаимосвязи государства, производителей, потребителей.



Рис. 2.2. Схема взаимосвязей между основными участниками экономической деятельности в стране

Не отраженные в схеме внешние потоки, связывающие государство, производителей, потребителей с экономикой других стран, включают:

- экспорт и импорт товаров, услуг, научно-технической информации, инноваций;
- денежные потоки в виде оплаты импортируемых товаров и выручки от экспорта, кредитов, займов, денежных средств по обслуживанию долга, процентов по вкладам;
- покупка и продажа ценных бумаг;
- вывоз и ввоз денежных капиталов;
- миграционные потоки рабочей силы.

Рассмотрим более детально взаимосвязи между основными участниками экономического кругооборота внутри страны.

Потребители в лице населения страны, домашних хозяйств связаны с производителями: предприятиями, фирмами, компаниями, производящими товары и услуги. Население обеспечивает производство основными факторами в виде рабочей силы и частично капитала и информационных ресурсов, духовного потенциала, получая взамен заработную плату или другие виды денежных доходов от производителей. С другой стороны, производители, в число которых включаются и предприятия сферы услуг, торговые организации, продают населению, домашним хозяйствам товары и услуги в обмен на платежи за проданный продукт производства.

Часть произведенных товаров и услуг предприятия, фирмы продают государству. Это все то, что производится по государственному заказу. Государство предоставляет производственным единицам государственные услуги управленческого характера, может оказывать финансовую поддержку в виде государственной помощи или выделяя им кредиты. Производители же обязаны уплачивать государству налоги и вносить обязательные отчисления от доходов и платежей.

Взаимодействие государства с населением сводится к предоставлении гражданам государственных услуг либо в непосредственной форме в виде защиты прав, государственного страхования, охраны, безопасности, либо посредством частичной оплаты из бюджета услуг культуры, образования, здравоохранения, экологической защиты производителям этих услуг. Кроме того, государственные органы осуществляют отдельные виды социальных выплат и оплачивают труд работников государственных учреждений, бюджетных организаций. Тем самым государство реализует по существу ряд функций государственного макроэкономического управления. Со своей стороны население поставляет государству трудовые ресурсы для работы в государственном аппарате, а также вносит в казну предусмотренные законом налоги и платежи за платные государственные услуги.

Такова весьма обобщенная и довольно упрощенная схема функционирования хозяйственной системы страны. В схеме представлены только три участника процессов макроэкономического управления, хотя реальное число субъектов хозяйствования гораздо больше. В подобной весьма укрупненной схеме не удастся выделить в качестве субъектов и объектов управления банки и другие важные институты финансовой системы, вне поля зрения остаются общественные, некоммерческие организации и фонды, не указано взаимодействие с внешними участниками экономических процессов в стране. В силу агрегированности схемы упрощены и отношения между агентами экономической системы, оста-

лись за кадром связи и отношения разных производителей между собой, так же как и взаимодействие между разными потребителями, семьями, домашними хозяйствами, людьми. Но это уже процессы микроэкономического управления. Не удастся отразить в столь укрупненной схеме и то, каким образом взаимосвязаны между собой, а также с производителями и потребителями разные государственные законодательные, исполнительные, судебные органы. Об этом говорилось выше и будет сказано ниже.

Несмотря на то что все три главных участника экономической деятельности тем или иным образом участвуют во всех воспроизводственных процессах: производстве, распределении, обмене, потреблении создаваемого экономического продукта и управлении этими процессами, государство занимает в них особое место.

Именно государству принадлежит определяющая роль в макроэкономическом управлении, т.е. в управлении экономикой как единой, целостной системой. Если отдельные организации, предприятия, домашние хозяйства оказывают управляющие воздействия на социально-экономические объекты, процессы, отношения в пределах зоны своего влияния, то государство способно и в определенной мере обязано отвечать за экономику в целом, ориентировать ее движение в нужном для всей страны направлении.

Государство обладает особыми функциями и полномочиями в области законодательства, управления бюджетом, налогообложения, регулирования финансово-кредитной системы, денежного обращения в стране.

Наконец, и это, пожалуй, самое главное, государство вправе выступать не только от собственного имени, но и от лица уполномочившего его народа, интересы которого оно по замыслу представляет, в том числе от лица двух других участников — организаций и домашних хозяйств. Поэтому именно государство имеет основания быть первым среди «равных» актеров на экономической сцене и одновременно режиссером экономических процессов, прогнозируя, планируя, программируя эти процессы.

2.4.2. Макроэкономическое прогнозирование

Постоянно протекающий процесс совершенствования государственного управления экономикой, поиска способов повышения качества, надежности управленческих решений на государственном уровне неизменно распространяется на макроэкономическое прогнозирование, представляющее неотъемлемую часть управления в масштабах страны. Прогнозирование, выполняя самостоя-

тельную функцию научного предвидения движения экономики в будущем, способно одновременно в некоторой степени замещать государственное планирование и программирование в условиях, когда факторы неопределенности и неуправляемости не позволяют выработать государственные планы и программы действий на отдаленную перспективу.

По своей сути **прогнозирование** — это опирающееся на научные методы и накопленные данные предвидение будущего состояния и характера изменения экономических объектов и процессов.

Прогнозирование представляет самостоятельную, обособившуюся ветвь экономического анализа, которая приобрела специфические функции и прочно заняла свое место в составе планово-управленческих работ в качестве инструмента предварительного изучения и обоснования решений. **Социально-экономический прогноз** есть научно обоснованная гипотеза о будущем состоянии экономической системы, траектории ее развития, характере протекания социальных и экономических процессов, построенная с учетом возможных альтернатив (вариантная научная гипотеза).

Благодаря тому что прогнозирование в отличие от планирования не ограничено ранее принятыми решениями и четкими временными интервалами, имеет предварительный, вариантный характер, оно позволяет рассмотреть широкий спектр альтернативных возможностей развития, подготовить исследовательскую базу формирования планов, программ, постановлений, других государственных решений. Прогностические исследования призваны обеспечить получение исходных данных для научной постановки задач и обоснования целей принимаемых решений, создания нормативной базы расчетов, получения дополнительной (недостающей) информации для формирования выбора оптимального варианта.

Прежде всего, прогнозы служат источником информации о тех явлениях и процессах, которые в силу слабой управляемости (стихийной природы) не поддаются или частично поддаются воздействию и вследствие этого не являются непосредственным объектом управления. Между тем эти процессы оказывают существенное влияние на ход экономических событий, и потому без их учета невозможно выработать обоснованные управленческие решения. К таким слабоуправляемым или неуправляемым факторам относятся: демографические (включая миграционные), природно-климатические, геологические, научно-познавательные, военно-политические, торгово-конъюнктурные (мода, спрос). Макроэкономические прогнозы призваны сформировать вариантное представление о протекании таких процессов и выделить наиболее вероятные

варианты, информация о которых используется при планировании, программировании, выработке государственных управленческих решений в качестве входных данных (экзогенная прогнозная информация).

В условиях либерализованно управляемой рыночной экономики, когда государство сужает область применения административно-распорядительных, директивных методов управления, повышается роль макроэкономического прогнозирования как средства ориентирования, установления необходимости внесения корректив в действие рыночных механизмов.

Социально-экономические прогнозы используются как средство выявления последствий принимаемых решений, которые могут иметь место за пределами расчетной сферы действия государственных планов и программ. Макроэкономический прогноз по продолжительности охватываемого временного периода способен превышать даже самые долгосрочные проектировки, тем самым он представляет удобный инструмент оценки долговременных социально-экономических последствий, которые могут проявляться после окончания срока действия государственного плана или программы. Чаше всего при этом имеется в виду отрицательное воздействие на социальную и природную среду, проявляющееся спустя значительное время, превосходящее продолжительность планового или программного периода. Своевременное получение такой прогнозной информации способно изменить исходное суждение о прогрессивности и эффективности вариантов государственных управленческих решений.

Одна из специфических функций прогнозирования как элемента государственного управления состоит в предварительной оценке ожидаемого уровня показателей социально-экономического состояния, выполнения ранее принятых государственных программ с тем, чтобы своевременно откорректировать неудавшиеся государственные решения и приступить к выработке новых.

Одним из направлений повышения качества государственного управления служит развитие контроля за осуществлением принятых решений с использованием непрерывного сопровождающего прогнозирования ожидаемого уровня их реализации. Такой краткосрочный прогноз способен заранее выявить вероятные рассогласования между намечавшейся государственными органами и реальной макроэкономической траекторией. Тем самым упреждающий прогноз формирует информацию, на основе которой государственные органы способны вырабатывать оперативные управленческие решения.

Основная область применения макроэкономического прогнозирования — *предварительное установление потенциально возможных вариантов развития экономики и социальной сферы*, под которым имеется в виду прогнозная оценка поля значений экономических показателей, исходящая из определенных гипотез. Объектом таких прогнозов являются макроэкономические показатели социального развития, темпы и пропорции экономического роста, структура и объемы производства, инвестиции, показатели технико-технологического уровня и эффективности экономики, инфляции, экспорта и импорта. Будучи своего рода предварительной «пристрелкой», макроэкономические прогнозы способствуют последующему выбору рациональных вариантов управленческих действий на государственном уровне. В стратегическом государственном управлении прогнозирование используется также для формирования нормативной базы расчетов на длительную перспективу с учетом зависимости норм расхода ресурсов и потребления, ценовых параметров от времени.

Социально-экономические прогнозы используются также как инструмент научного познания. Любой составленный на научной основе прогноз имеет не только конструктивное, но и познавательное значение. Он обогащает знания работников аппарата государственного управления о природе социально-экономических процессов, характере проявления действия экономических законов, выявляет тенденции экономического роста, создает обоснованные представления о потенциальных возможностях экономической системы. Кроме того, экономические прогнозы следует рассматривать как диагностическое средство и инструмент сигнализации о возможности нежелательных тенденций и чрезвычайных ситуациях, которые могут проявиться в будущем.

Указанные функции прогнозирования реализуются посредством разработки обширной совокупности разнообразных по содержанию макроэкономических прогнозов.

Перечислим основные виды прогнозов, используемых в планово-управленческой деятельности государства, и охарактеризуем их содержание.

Демографические прогнозы служат средством определения будущей численности населения страны и отдельных регионов, городского и сельского населения, установления половозрастной структуры населения, миграционных потоков. Эти данные используются для оценки общих потребностей населения в средствах существования, товарах и услугах. Результаты демографического прогнозирования применяются для оценок производства, потреб-

ления, обеспеченности в расчете на душу населения. Демографический прогноз необходим при выявлении тенденций воспроизводства населения. Прогнозирование состава и численности населения играет основную роль в формировании данных для прогнозирования трудовых ресурсов.

Прогнозы трудовых ресурсов и рабочей силы выявляют численность и половозрастную структуру трудоспособного населения по отдельным регионам, уровень его занятости в целом и в разных областях и сферах общественного производства, профессионально-квалификационный состав трудящихся. Прогнозирование трудовых ресурсов позволяет оценить ожидаемые, потенциально возможные приросты рабочей силы в целом и по отдельным отраслям и видам производств. С помощью этих прогнозов необходимо устанавливать соответствие количества вновь вводимых рабочих мест прогнозируемому увеличению трудовых ресурсов. Данные прогноза трудовых ресурсов широко используются при оценке обеспеченности экономики страны рабочей силой, ожидаемого уровня занятости и безработицы.

Прогнозная оценка природных ресурсов необходима с целью выявления их запасов и потенциальных возможностей использования с учетом необходимости сохранения естественной среды обитания человека и источников дефицитных ресурсов для будущих поколений. В поле прогнозирования естественно-природных источников сырья и энергии попадают первоочередным образом полезные ископаемые разведанных и частично освоенных источников, на долговременный период оцениваются также предполагаемые запасы еще не разведанных минеральных и топливных ресурсов. По мере интенсификации использования природных ресурсов наряду с полезными ископаемыми объектом прогнозирования становятся земельные угодья, водные ресурсы и особенно источники пресной воды, лесные богатства, флора и фауна суши, рек, озер, морей и океанов и даже богатства других планет. Все более актуальным становится прогнозирование возможностей комплексного использования природных ресурсов, вовлечения в хозяйственный оборот отходов производства, вторичных источников материалов, сырья, энергии, нетрадиционных видов ресурсов.

Прогнозное выявление зон расположения, количественных и качественных характеристик природных ресурсов, которыми располагает страна и которые могут быть поставлены на службу государству, позволяет рационально использовать эти ресурсы. Одновременно прогнозы природных ресурсов призваны обосновать ограничения, установить допустимые уровни использования отдельных видов ресурсов с позиций предвидения изменения запаса-

сов, влияния эксплуатации ресурсов на сохранность естественной среды и природные условия жизни людей, возможностей использования этих ресурсов за пределами действия вырабатываемых государством управленческих решений.

Прогностические исследования природных богатств должны проводиться в тесной связи с прогнозированием научно-технического и технико-технологического прогресса, так как его развитие существенно влияет на представление о ценности различных видов источников сырья и энергии.

Результаты прогнозирования природных ресурсов находят применение при подготовке государственных решений о проведении геологоразведочных работ, охране недр, предоставлении лицензий на добычу и концессии, развитии добывающих отраслей, прокладке транспортных магистралей.

Разнообразные по видам социальные макроэкономические прогнозы охватывают сферу предвидения социальных запросов, факторов и условий жизнедеятельности общества, доходов и расходов населения, социального обеспечения. К группе социальных в известной степени относятся демографические прогнозы и прогнозы природных условий жизни общества.

Социальное прогнозирование направлено на выявление природы, характера, масштабов количественного и качественного изменения потребностей личности, семьи, социальных групп, общества в целом, включая как материальные, так и духовные потребности. С его помощью формируются гипотезы об изменении образа жизни людей, структуры потребления, показателей уровня жизни народа. Одновременно социальное прогнозирование включает построение прогнозных гипотез о развитии отраслей социальной сферы. Активная роль социальных прогнозов заключается в предварительном обосновании путей и возможных сроков достижения желаемых уровней потребления товаров и услуг, удовлетворения потребностей в жилье, коммунальных услугах, предметах культурно-бытового назначения, здравоохранении, культуре, образовании, социальном обеспечении, средствах коммуникации, физической культуре, туризме и отдыхе. Социальные прогнозы охватывают область изменения количества свободного времени членов общества и форм его использования, а также вредных социальных тенденций.

Социальное прогнозирование распространяется на изменение условий труда, имея в виду его творческий характер, привлекательность отдельных профессий и видов деятельности, соотношение физического и умственного труда, сокращение сферы приме-

нения монотонного, ручного, тяжелого труда и труда во вредных условиях.

К социальному прогнозированию непосредственно примыкают прогнозы изменения спроса на товары и услуги, на основе которых составляются макроэкономические прогнозы конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков.

Широка и разнообразна область научно-технического прогнозирования. Научно-технические прогнозы охватывают перспективы развития крупных научных направлений, возможности и сроки реализации предвидимых научных открытий, решения фундаментальных научных проблем, внедрения масштабных изобретений, области возможного использования научно-технических достижений, внедрения принципиально новых видов продукции, конструкций машин, приборов, аппаратуры, материалов, сырья, источников энергии, технологических процессов, а также эффективность использования достижений науки и техники в народном хозяйстве.

Прогнозы, опирающиеся на научно аргументированное предвидение перспектив разработки и освоения новых видов машин, оборудования, материалов, технологических процессов, позволяют выявить сферы общественного производства, отрасли, виды производств, нуждающиеся в ускоренном развитии, обосновать необходимость формирования новых отраслей и производств, перехода к выпуску новых видов продукции, применения прогрессивных технологий, снятия с производства устаревшей продукции, прекращения применения отсталых технологических процессов, обновления производственного аппарата.

Научно-техническое прогнозирование служит основным источником данных о будущих показателях технического уровня и качества продукции, технико-технологического уровня производства, специализации и унификации производства, технико-экономических показателей важнейших образцов техники, соответствующих требованиям мировых стандартов. Результаты научно-технического прогнозирования используются при выработке и обосновании государственной промышленной, технической, инвестиционной политики, управлении качеством и конкурентоспособностью.

Стержневую часть государственного прогнозирования образуют сводные макроэкономические прогнозы, показатели которых характеризуют ожидаемое, вероятное состояние и тенденции изменения основных параметров экономики страны в прогнозируемом периоде. Предмет сводного макроэкономического прогнозирования — установление динамики предвидимого изменения таких показателей, как валовой внутренний продукт, объем промышлен-

ного и сельскохозяйственного производства, инвестиции в основной капитал, реальные денежные доходы населения, оборот розничной торговли, объем услуг, экспорт и импорт.

Сводные макроэкономические прогнозы разрабатываются органами государственного управления, научно-исследовательскими организациями применительно к экономике страны в целом и хозяйству субъектов Федерации.

В процессе макроэкономического прогнозирования принято разрабатывать несколько вариантов сводного прогноза; обычно выделяются *пессимистический, оптимистический и средний, наиболее вероятный вариант.*

В связи с ростом масштабов и значимости внешнеэкономического сотрудничества разработка многих государственных управленческих решений требует разработки *внешнеэкономических прогнозов*, включая прогноз конъюнктуры мирового рынка, развития внешней торговли, экспорта и импорта.

Существенную роль в экономическом предвидении играют *военно-политические прогнозы.*

Макроэкономические прогнозы разрабатываются с помощью обширного арсенала методов прогнозирования. Для краткосрочных прогнозов применим *метод экстраполяции*, согласно которому траектория развития в будущем строится как продолжение траектории прошлого развития. Для этого изучаются динамические ряды показателей, характеризующих протекание прогнозируемого процесса в прошлом, выявляются тенденции последнего периода и на основе этих данных путем экстраполяции определяется будущее состояние объекта. С математических позиций экстраполяция есть продолжение кривой, построенной таким образом, чтобы начальные значения функций и ее первых производных не претерпевали разрыва. Экстраполяционное прогнозирование пригодно для относительно инерционных, монотонно протекающих процессов, не претерпевших резких, крутых изменений.

Более совершенен *метод прогнозирования по факторам.* Он основан на том, что вначале выявляются факторы, влияющие на прогнозируемый процесс и на прогнозируемые показатели, и устанавливается вид зависимости искомым показателей от факторов (линейная, степенная). Затем рассчитываются или оцениваются ожидаемые в прогнозируемом периоде значения факторов и на основе факторных зависимостей определяются значения прогнозируемых показателей. Таким образом, осуществляется как бы двойное прогнозирование: вначале строится прогноз изменения факторов, а затем прогноз показателей по факторам.

Широкое распространение получает *метод аналитического, модельного прогнозирования*, по отношению к которому факторное прогнозирование выступает как частный случай. В основе этого метода лежит использование экономико-математических моделей изменения макроэкономических показателей. Если удастся построить макроэкономическую модель, в которую входят в качестве переменных прогнозируемые показатели, то расчет по этой модели позволяет установить, как эти показатели изменяются во времени и каковы их ожидаемые значения в будущем. Таким образом, применение прогнозных экономико-математических моделей есть средство прогнозирования на базе математического моделирования. Этот метод средне- и долгосрочного прогнозирования имеет ограниченное применение в связи со сложностью построения макроэкономических моделей, адекватно описывающих моделируемый объект. Неосвоенность методов стохастического моделирования, ограниченные возможности количественного описания динамики социально-экономических объектов, спектра необходимой информации сдерживают использование модельного прогнозирования.

К числу универсальных следует отнести *метод прогнозирования на основе экспертных оценок.* Экспертные, или, как их иногда называют, *эвристические*, методы прогнозирования не имеют четкого алгоритма, схемы расчетов. Их скорее следует отнести к категории суждений, формируемых на основе опыта, интуиции, аналогии и других неформализованных процедур. Экспертные прогнозы в неявном и явном виде присутствуют во всех прогнозно-аналитических разработках. Получили определенное распространение в прогнозировании методы обработки экспертных оценок, сведения локальных оценок в группировки. Экспертное прогнозирование чаще всего проявляется в виде качественных оценок и гипотез.

Прогнозирование во многом воплощает в себе качества и свойства социального и экономического анализа и образует естественную составную часть работ и в области планирования и управления. Однако оно далеко не исчерпывает анализ. Справедливо, на наш взгляд, считать, что прогнозирование есть перспективный анализ.

2.4.3. Государственное планирование

План в экономическом представлении есть образ, модель будущего состояния экономики и способ действий, ведущих к достижению этого состояния. Посредством планов как инструментов управления намечается траектория экономического движения,

целесообразно таким образом, чтобы прийти к желаемым рубежам. Последние также фиксируются в планах в виде целевых показателей, приуроченных к определенным моментам, периодам времени.

Разработку, составление, уточнение, корректировку, контроль за ходом выполнения планов называют **планированием**. Планирование представляет органично присущую управлению экономикой составную часть, способную становиться каркасом, несущей конструкцией управления.

По своей сути, природе планирование стоит настолько близко к прогнозированию, что границы между ними часто размываются и оба способа определения будущего состояния экономики становятся трудноразличимыми. В то же время, по крайней мере с теоретической точки зрения, планирование отличается от прогнозирования следующими признаками:

1) объектом планирования служат только управляемые экономические процессы, тогда как прогнозирование распространяется в большей степени на неуправляемые или частично управляемые процессы, явления, наблюдаемые в природе и в обществе;

2) прогнозирование формирует набор вариантных гипотез о вероятном будущем состоянии объектов, процессов, отношений, тогда как планирование намечает определенное состояние, которое должно наступить благодаря воплощению плана. Так что, если прогнозирование можно назвать научным предвидением будущего, то планирование есть предопределение будущего, своего рода его «строительство»;

3) прогнозирование вместе с сопровождающим его социально-экономическим анализом, как правило, предшествует планированию, служит средством научного обоснования, информационного обеспечения плановых работ, поиска рациональных, в пределе — оптимальных вариантов плана.

Таким образом, как следует из представленного описания, планирование есть установление экономического будущего посредством построения активного образа, модели желаемого и намечаемого будущего состояния экономики при одновременном установлении путей, способов, средств и сроков достижения этого состояния, конечных рубежей планируемых действий. Планы практически всегда ориентированы на определенные цели, на решение задач, стоящих перед экономикой. План как информационный образ будущей экономики выражается в количественном отношении в виде *плановых показателей*, представляющих числовые параметры, фиксирующие меру, степень решения социально-экономических задач, продвижения к намеченным конечным це-

лям, промежуточные состояния. Плановые показатели отражают также направленность экономических действий, получаемые результаты, виды и объемы затрачиваемых ресурсов для достижения плановых целей. Привязка плановых показателей к определенным периодам и моментам времени позволяет отразить в плане этапность действий и фиксировать в количественном измерении итоги осуществления плана.

Наряду с количественными показателями, характеризующими затраты и результаты, их изменение во времени, планы содержат **качественные показатели** в виде словесного описания итогов плановой деятельности, что чаще всего имеет место в социальном планировании.

Количественные показатели плана могут быть представлены:

1) в **абсолютном выражении** в физических и денежных измерителях (объемы производства, продаж, потребления, доходы, издержки, экспорт, импорт);

2) в **относительном выражении** в виде отношения двух разнородных показателей (например, производство, потребление, доходы в расчете на душу населения или на одного работника, удельные затраты в расчете на единицу конечного продукта) либо в процентном отношении двух однородных сравнимых показателей (например, отношение величины планового показателя к нормативу; соотношение между показателями в разных странах, регионах; изменение значений показателей в сравнении с предыдущими периодами, именуемое темпами роста).

Планы разрабатываются на определенный период, именуемый **плановым периодом**.

Результирующие показатели планов фиксируются на момент времени, соответствующий окончанию планового периода. В соответствии с продолжительностью планового периода в экономическом планировании принято различать:

— **краткосрочные** (текущие) планы, составляемые на период до одного года: недельные, месячные, полугодовые, квартальные, годовые;

— **среднесрочные**, разрабатываемые на период свыше одного года и до пяти лет: двухлетние, трехлетние, пятилетние;

— **долгосрочные**, с продолжительностью планового периода свыше пяти и до 15—20 лет.

Довольно часто **перспективные планы**, к которым относят как среднесрочные, так и долгосрочные, включают менее продолжительные краткосрочные планы. Например, пятилетние планы составляются в годовой разбивке, а годовые — в полугодовой, квартальной, месячной разбивке.

Традиционно планы разрабатываются «встык», т.е. по мере завершения планового периода, исчерпания плана он сменяется следующим, разработанным на такой же период. По-иному построено «скользящее» планирование, в условиях которого план периодически продляется еще до окончания планового периода, что позволяет сохранять плановую перспективу во времени. Схема «непрерывно-скользящего» планирования в сопоставлении с дискретным приведена на рис. 2.3.

В обыденном представлении экономическое планирование свойственно только высокоорганизованным, крупномасштабным субъектам экономической деятельности. В действительности это не так.

Экономическое планирование являет собой выражение воли планирующего субъекта достичь желаемых целей, связанных с удовлетворением потребностей и решением насущных проблем.

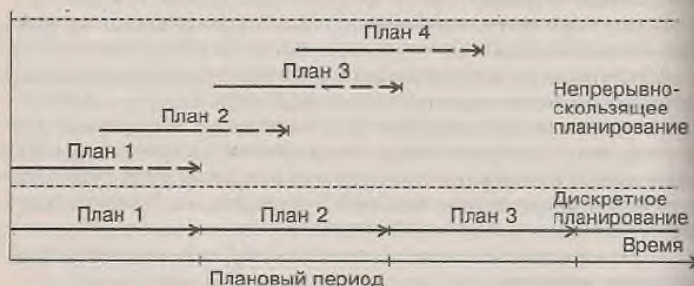


Рис. 2.3. Схема «скользящего» и дискретного планирования

Осознанность действий людей вообще предполагает, что они вначале строят в своем сознании образ, т.е. план действий, а потом действуют согласно плану. В этом смысле все действия людей, за исключением инстинктивных, есть плановые. Но такие планы чаще всего носят крайне кратковременный и индивидуальный характер, фиксируются только в сознании отдельных людей, поэтому их не принято считать экономическими планами. Если люди, вставая поутру, мысленно прикидывают предстоящие в течение дня денежные затраты, то такие маломасштабные намерения не принято называть экономическими планами. Экономические планы есть положенная на бумагу, официально принятая воля организаций, корпораций, регионов или даже целого государства, определяющая образ действия на ощутимо длительный отрезок вре-

мени. Подобные планы отражаются не только в памяти и сознании людей, но приобретают документальную форму.

Волевое начало в планировании проявляется в предписывающем характере плана, выражающем не просто возможный путь экономического продвижения страны, отрасли, региона, а именно тот путь, которым необходимо следовать, чтобы достичь поставленных целей.

Из сказанного вытекает всеобщий характер планирования, которое свойственно в разной степени всем социально-экономическим системам. Планирование представляет в целом одну из глобальных функций управления, которую правомерно считать «управлением экономическим будущим».

Планированию свойствен многоуровневый характер, что отражает участие в плановой деятельности, в плановом управлении экономикой, естественно, в разных масштабах, всех упоминавшихся выше субъектов хозяйственной деятельности: государства, предприятий и других организаций, предпринимательских структур, домашних хозяйств.

Международное планирование распространяется на совместную экономическую деятельность ряда стран.

Государственное планирование есть планово-управленческая деятельность на макроэкономическом уровне, охватывающая хозяйство страны в целом (Федерации и ее субъектов), объекты государственного сектора экономики, государственной собственности.

Отраслевое планирование представляет плановое воздействие на объекты, относящиеся к определенной отрасли экономики.

Территориальное (региональное) планирование ставит своей задачей разработку и реализацию планов социально-экономического развития территорий.

Планирование деятельности хозяйствующих субъектов в виде организаций, предприятий, компаний, корпораций, которое можно назвать корпоративным планированием, включает разработку и практическое осуществление планов производства и обращения товаров, услуг, воспроизводства основных средств, расширения зоны экономического действия, повышение качества и эффективности работы, конкурентоспособности. Документальными формами такого планирования являются производственные планы, программы, проекты долгосрочного и краткосрочного действия, бюджеты, бизнес-планы организаций.

На уровне домашних хозяйств официальная, документальная плановая деятельность представлена менее явным образом, но и

на этом уровне могут составляться семейные бюджеты, бизнес-планы.

Крупномасштабное планирование подразделяется на виды, выделяемые по признаку объекта планирования и применяемых плановых показателей. В соответствии с таким разделением в макроэкономических планах и программах, которые, как показано ниже, представляют одну из ведущих форм государственного планирования, принято выделять основные разделы.

Социальное планирование распространяет свое действие на процессы и объекты социальной природы, связанные с такими понятиями, как «уровень жизни», «образ жизни», «удовлетворение материальных и духовных потребностей народа», «доходы и расходы человека, семьи», составляющие потребительский бюджет. В терминах показателей социальное планирование характеризуется следующими параметрами:

- минимальные и средние денежные доходы в расчете на человека, семью, дифференциация доходов;
- минимальная и средняя заработная плата;
- уровень социальных пособий, масштабы социального обеспечения уязвимых слоев населения;
- прожиточный минимум, стоимость «потребительской корзины», содержащей необходимый набор благ и услуг;
- уровень безработицы;
- мера безвозмездности услуг образования, здравоохранения, культуры, доля общественных фондов потребления (общественных благ) в общем объеме потребления;
- уровень обеспеченности населения жильем и товарами длительного пользования;
- уровень образования в стране, регионе, доля расходов на образование в валовом внутреннем и региональном продукте;
- обеспеченность средствами лечения, снижение уровня заболеваемости, детской смертности;
- экологические показатели состояния окружающей среды;
- увеличение продолжительности жизни.

Указанная совокупность показателей позволяет получить представительную картину планируемого, намечаемого состояния уровня, облика жизни народа страны и ее регионов. Динамика изменения этих показателей во времени, а также сравнение их значений в разных странах, регионах выявляют тенденции изменения социальной ситуации и место страны, региона среди других стран и регионов, определяемое по социальным достижениям, качеству жизни. В процессе социального планирования выявляются возможности и пути управления экономикой, обеспечивающего

благоприятные социальные сдвиги и предотвращающего негативные социальные явления.

Производственно-экономическое планирование на макроуровне (федеральном и региональном) ставит своей задачей обеспечение экономического роста, предотвращение экономического спада и кризисов, повышение устойчивости, эффективности, конкурентоспособности экономики. Определяющие макроэкономические показатели государственного планирования включают:

- валовой внутренний продукт (ВВП) страны, регионов в целом в расчете на одного занятого в производстве и на душу населения, темпы роста ВВП;
- структуру производства, объем промышленного производства;
- объем производимых услуг;
- общий объем бюджетных, внебюджетных, иностранных инвестиций в производство и в социальную сферу, долю инвестиций в ВВП;
- экспорт и импорт, платежный и торговый баланс, долю продукции страны на мировом рынке;
- отраслевую структуру экономики — соотношение между вкладом разных отраслей в ВВП;
- качество и конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем и внешних рынках;
- прибыльность производства в разных отраслях;
- обновляемость продукции и основных средств, технико-технологический уровень производства;
- вклад предприятий разных форм собственности, малого и крупного предпринимательства в ВВП, прибыль, инвестиции.

Государственное планирование этого круга показателей служит одним из условий эффективного, целенаправленного государственного управления экономикой, позволяет выявить наиболее слабые места и установить ориентиры экономического продвижения на перспективу.

Государственное финансовое планирование связано прежде всего с построением государственных бюджетов и формированием социальных фондов на федеральном и субфедеральном уровнях, достижением сбалансированности и низкой дефицитности либо профицитности бюджетов, установлением рациональной структуры расходования финансовых ресурсов и эффективных источников их поступления, обеспечением устойчивости финансов — кредитной, банковской системы.

Финансовое планирование на федеральном и субфедеральном уровнях опирается на следующие показатели:

- доходы и расходы федерального, субфедеральных, консолидированного бюджетов, дефицит (профицит) бюджетов;
- внебюджетные (социальные) фонды;
- внешний и внутренний государственный долг, расходы на их обслуживание;
- виды налогов и налоговые ставки;
- внешние и внутренние займы, выпуск государственных ценных бумаг — валютный курс рубля; паритет покупательной способности рубля;
- уровни инфляции;
- ставки банковского кредитного и депозитного процента, ставка рефинансирования Центрального банка, уровни резервирования;
- государственные финансовые страховые запасы и резервы.

Даже краткосрочное планирование этой совокупности показателей способно значительно повысить финансовую стабильность страны и предотвратить или ослабить финансовые кризисы.

Говоря о крупномасштабном, прежде всего общегосударственном, народно-хозяйственном планировании, нельзя обойти проблему его связи с сущностью, характером общественно-политической и социально-экономической системы страны. Многие авторы считают наличие государственного планирования чуть ли не определяющим признаком типа, вида социально-экономической системы. Отсюда появились названия типов экономических систем «плановая экономика» и «рыночная экономика» в понимании «неплановая экономика». Противопоставление так называемой плановой экономики экономике рыночного типа достигло апогея в России в период перестройки и постепенного отхода от директивного, адресного централизованного планирования. Принципиально важно понимать, что разделение экономики в зависимости от характера государственного планирования и управления на «плановую» (нерыночную) и свободную рыночную (неплановую) некорректно и с научной, и с практической точек зрения. Правоммерно говорить о централизованно управляемой на основе директивных государственных планов экономике советского типа и управляемой посредством сочетания государственного планирования, бюджетирования и механизмов саморегулирования рыночной экономике капиталистического типа.

Характерно, что и в советской экономике государственное планирование не носило столь централизованного, обязывающего, директивно-адресного характера для хозяйствующих субъектов, как это декларировалось зачастую в советских книгах по народ-

но-хозяйственному планированию и с удвоенной силой подчеркивается апологетами сугубо рыночной системы хозяйствования.

Государственное экономическое планирование реально возникло и укрепилось в Советском Союзе в виде отраслевых, а затем и годовых народно-хозяйственных планов в 1922 г. после образования центрального планового органа — Госплана. С 1928 г. стали разрабатываться пятилетние государственные планы экономического и социального развития, но реальной основой государственного планирования так и остались годовые планы, а пятилетний план в большей мере представлял сумму годовых, чем самостоятельный базисный план. Многочисленные попытки формирования долгосрочных государственных планов неизменно заканчивались неудачами. К тому же и для советских экономистов стало очевидным, что пятнадцатилетние планы не могут быть адресными, доводимыми до уровня предприятий, а директивность, обязательность их становится, соответственно, условной, так что долгосрочное планирование уже в те годы имело тенденцию проявляться в форме индикативных планов-прогнозов, характерных для стран с рыночной экономикой.

Директивность и адресность пятилетних и даже годовых советских государственных планов была ограниченной. Госплан разрабатывал директивы в виде основных направлений экономического и социального развития для министерств, ведомств, союзных республик, а последние конкретизировали плановые задания предприятиям, организациям, так что о сквозном директивном планировании говорить не приходится. Госплан страны планировал в годовых планах примерно 10 тыс. позиций, а в пятилетних — примерно 5 тыс. показателей, тогда как советская экономика производила примерно 20 млн видов продукции. Так что конкретные цифры, показатели плана рождались не столько в Госплане, сколько в стенах министерств, ведомств, предприятий, организаций.

Господствовала система планирования «от достигнутого», а планы составлялись по схеме встречного движения проектов «сверху вниз» и «снизу вверх», поэтому глобального диктата планового центра просто не могло быть. Имела место непрерывная корректировка государственных планов в течение года, в связи с чем была в ходу шутка, что годовой план появляется в конце года в облике реально полученных показателей по итогам года.

Начиная с 1965 г. в Советском Союзе предпринимались попытки сочетать централизованное государственное планирование с рыночными механизмами саморегулирования, с возрастающей хозяйственной самостоятельностью предприятий. Результативность таких реформ была иллюзорной, так как не удалось совместить

несовместимост: коммунистическую идеологию общественной собственности на средства производства, партийно-бюрократический режим, тяготение к административно-командным способам управления с рыночными формами ведения хозяйства.

Единство плана и рынка в широком смысле слова базируется на принципиальных предпосылках. Есть основания утверждать, что в любой организованной экономике действует принцип планомерного пропорционального развития. Сознательная деятельность людей проявляется в виде желаемого образа, модели будущего состояния, которое должно быть достигнуто в результате плановых действий. А образ, модель будущего — это уже план. Не только план-директива, план-приказ, а план — желаемая цель, способ ее достижения в короткие сроки, при меньших затратах ресурсов, высокой степени организации, соблюдении интересов участников.

В силу действия физических законов сохранения вещества и энергии, регулирующих взаимные переходы из одного состояния в другое, и экономических законов, накладывающих свой отпечаток на способы экономических действий и экономические отношения, приходится соблюдать, выдерживать определенные материально-вещественные и стоимостные пропорции в общественном производстве и воспроизводстве. А согласно удачному ленинскому выражению, всякая сознательно поддерживаемая пропорциональность есть по существу планомерность. Так что от планирования никакой экономике не уйти.

Объективная необходимость планирования и заведомое наличие объектов и процессов, требующих планирования, позволяют утверждать, что современная экономика, будь она социалистической или капиталистической, должна сочетать рыночный механизм саморегулирования и государственное плановое управление. Но в условиях рыночной экономики ведущей, определяющей формой управления, способом функционирования становятся не только государственные планы наряду с планами товаропроизводителей, но рыночное саморегулирование, так что подобную экономику можно назвать рыночно-плановой или планово-рыночной.

Крупный порок советской системы государственного управления экономикой состоял не в том, что частью этой системы было государственное планирование, а в том, что ему придавали глобальный, всеобщий характер, распространяли на все уровни, всю систему хозяйствования, доводили до «плановой обязательности» (государственным планам придавался статус законов). Государственные планы чрезмерно подавляли экономическую свободу хозяйствующих субъектов, связывали по рукам и ногам хозяйственников, по существу, запрещали предпринимательскую инициативу.

Государственное и автономное планирование в странах с рыночной экономикой в некоторых отношениях представлено полнее и глубже, чем в советской системе хозяйствования. Примером тому служат государственное бюджетное планирование, государственные социально-экономические программы, государственные заказы, которые можно назвать плановыми, развитое планирование, в том числе перспективное, на уровне корпораций, фирм, повсеместное использование бизнес-планов. Все это в полной мере наличествует в странах с давно сложившейся рыночной экономикой.

Представленный краткий анализ приводит к выводу, что переход от централизованной директивно-распорядительной системы управления экономикой к рыночной системе требует не отказа от государственного планирования, а изменения форм и методов его осуществления, зоны действия. По существу проблема сводится к ограничению государственного планирования теми областями, где его применение обусловлено формированием стратегии экономического и социального развития и выполнением регулятивных функций, обусловленных ограниченными возможностями рыночных саморегуляторов и несовершенством рыночных механизмов.

С другой стороны, необходимы не только разделение зон действия, но и сопряжение государственного планирования с рыночным саморегулированием, обеспечение их совместного, согласованного, непротиворечивого действия на разных уровнях управления, хозяйствования.

Требуется также органично сочетать государственное планирование с другими функциями государственного управления, такими как анализ, прогнозирование, оперативное регулирование, организация, учет, контроль, надзор.

Все это вместе взятое обуславливает также необходимость рационального распределения плановых полномочий между органами государственного управления экономикой. Немаловажную роль играют и применение научно обоснованных методов государственного планирования в условиях рыночных отношений с учетом их трансформации, организация плановых процессов, применение современных прогрессивных информационных технологий. Несомненно, что качество государственного планирования зависит от профессионализма работников государственного аппарата, занимающихся планированием, а также от осознания ими целей и задач плановой деятельности в условиях рынка.

Полноценное государственное планирование рыночной экономики требует отхода от единообразного восприятия форм планового воздействия государства на субъектов рыночной системы

хозяйствования в виде обязательного для всеобщего исполнения сквозного многоуровневого плана. На смену этому изжившему себя представлению, свойственному российской экономике советского периода, приходит более многогранное видение форм государственного планирования, включающее:

- разработку и принятие на государственном уровне **плановой концепции**, воплощающей долгосрочную социально-экономическую стратегию государства, генеральную линию развития экономики, как магистраль, в соответствии с которой призваны выработать стратегический курс хозяйствующие субъекты всех уровней и масштабов;

- утверждение **государственных директивных плановых установок** долговременного характера, которым в обязательном порядке должны следовать участники экономической деятельности в силу национальных интересов страны, условий экономической и военной безопасности, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- повсеместное использование государством **индикативного (советующего) планирования** посредством разработки и принятия на государственном уровне индикативных планов. Показатели таких планов, именуемые **индикаторами**, призваны служить плановыми ориентирами, на которые государство рекомендует настраиваться субъектам хозяйствования с тем, чтобы их планы, проекты, программы не приходили в противоречие с макроэкономической структурой, инвестиционной, ценовой, налоговой, инновационной, внешнеэкономической, социальной политикой. Практика ряда стран с развитой рыночной экономикой (Франция, Япония, Корея, Тайвань) подтверждает приемлемость и результативность государственного индикативного планирования;

- разработку и осуществление **государственных целевых федеральных и региональных программ**, финансируемых из бюджетных и внебюджетных источников, направленных на решение настоятельных социально-экономических проблем государственного масштаба и значимости;

- предоставление на конкурентных началах **государственного планового заказа**, выполняемого за счет бюджетных средств организациями, предприятиями разных форм собственности;

- формирование **государственного бюджета как финансового плана государства**, определяющего основные источники денежных доходов государства и направления их расходования;

- принятие **государственных планов и программ приватизации и использования государственного имущества**, предоставления его в аренду, концессию, залог;

- разработку и осуществление **государственных инвестиционно-инновационных проектов**, способствующих развитию технико-технологического прогресса, повышению качества, эффективности, конкурентоспособности товаров отечественного производства.

Как видно из приведенного перечня, в распоряжении государства имеется обширный спектр институтов и инструментов планирования, применимых в условиях рыночной системы хозяйствования, не противоречащих рыночным принципам ведения хозяйства.

Согласно изложенным соображениям есть основания утверждать, что система государственного планирования рыночной экономики строится на следующих началах:

- 1) централизованное планирование в масштабах всего хозяйства страны сводится преимущественным образом к выработке стратегии социально-экономического развития на перспективу, планов индикативного рекомендательного характера, планов-прогнозов, планов-ориентиров;

- 2) государственное прямое планирование распространяется главным образом на использование объектов государственной собственности и проявляется первоочередным образом в разработке и осуществлении федеральных и региональных комплексных программ, государственных инвестиционных проектов, проведении плановых мер по поддержанию устойчивости и обеспечению экономической безопасности;

- 3) формой косвенного государственного планирования являются государственные заказы и государственное воздействие на экономику посредством использования экономических рычагов, т.е. плановое регулирование экономики;

- 4) преобладающей формой государственного планирования в рыночной экономике выступает финансовое, бюджетное планирование, распределение государственных финансовых ресурсов;

- 5) планирование на уровне предприятий, фирм, компаний разных форм собственности представляет в основном самопланирование, находящееся в то же время под воздействием государственного регулирования.

Естественно, что в рамках этих общих принципов в каждой стране существуют своеобразные и изменяющиеся формы и способы государственного экономического планирования.

2.4.4. Государственное экономическое программирование

Термин «экономическое программирование» возник в советской экономической науке, стремившейся доказать, что в условиях капиталистической системы хозяйствования государственное планирование невозможно по причине отсутствия собственности на средства производства. Отсюда якобы следовало, что существует, с одной стороны, всеобъемлющее социалистическое государственное (народно-хозяйственное) планирование и, с другой стороны, ограниченное отдельными программами капиталистическое государственное программирование, которому не дано подняться до вершин государственного планирования.

Понятие «экономическое программирование» закрепилось в российской научной литературе в понимании планирования, базирующегося на применении программно-целевого метода и проявляющегося в разработке и осуществлении крупных государственных социально-экономических программ. В итоге произошло сближение и даже отождествление терминов «экономическое программирование» и «программно-целевое планирование».

Рассмотрим ключевые понятия, лежащие в основе государственного экономического программирования.

Программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и проведения органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей устранения, подавления, смягчения возникшей проблемы.

Программно-целевому планированию и управлению свойственны следующие черты:

- четкая постановка и систематизация целей, которых надо достичь, чтобы решить проблему, представление их в виде «дерева целей и задач»;
- переход от совокупности системно организованных целей и задач к системе целереализующих действий, мероприятий, проведение которых ведет к ослаблению или снятию проблемы;
- установление средств, ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий в заданные сроки, и источников поступления ресурсов;
- задействование организационно-экономических механизмов управления реализацией намеченных мер, контроля за их исполнением и обеспечением со стороны органов управления.

В самом кратком виде формулу программно-целевого метода можно представить в виде логической цепочки «цели — пути — средства — организация исполнения».

Под **целевой экономической программой** понимается совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами мероприятий (действий) социального, научно-технического, производственно-технологического, природоохранного характера, направленных на решение настоятельной экономической проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств на достижении поставленной цели.

Целевым экономическим программам присущи следующие признаки:

- программность, характеризуемая наличием плана проведения комплекса взаимосвязанных, согласованных программных действий;
- целеориентированность, выражаемая направленностью программных мер на достижение цели в виде решения единой, общей проблемы;
- комплексность в виде сочетания всех требуемых разнообразных мер, обеспечивающих решение программной проблемы;
- ресурсообеспеченность, отражающая подкрепление программных действий необходимыми ресурсами в требуемом количестве, концентрацией ресурсов в рамках программы;
- результативность (эффективность), проявляющаяся в том, что успешное решение программной проблемы не может быть достигнуто другими, непрограммными способами, без проведения программных мер и сосредоточения ресурсов.

Отметим, что наряду с названием «целевые экономические программы» употребляются и другие, например, «целевые комплексные программы», «народно-хозяйственные программы», «федеральные целевые программы», «региональные целевые программы» и просто «целевые программы».

Государственное программирование (программно-целевое планирование) представляет применение программно-целевого метода планирования в государственном управлении экономикой в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых в соответствии с возникающими или обостряющимися социально-экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов.

Программно-целевой метод получил самое широкое распространение в планировании и управлении экономическими объектами, процессами, отношениями на межгосударственном, государственном, региональном, отраслевом уровнях. В значительной степени он представлен и в плановом управлении на уровне хозяйствующих субъектов: корпораций, компаний, предприятий. Существует несколько предпосылок, способствующих расширению использования программно-целевого метода в государственном управлении объектами социально-экономической природы.

Современный мир характеризуется развитием общественного производства, рынков и рыночных процессов, увеличением многообразия и настоятельности потребностей государства при одновременной ограниченности чрезвычайно уязвимых природных ресурсов, возрастании политической напряженности. Все это приводит к преумножению количества и повышению настоятельности непрерывно возникающих государственных социально-экономических проблем. Так как именно государственное программно-целевое планирование призвано быть инструментом решения таких проблем, то, соответственно, расширяется и поле практического применения государственного программирования.

Использованию государственного программно-целевого планирования в современной экономике в значительной степени способствуют его приложимость, применимость, действенность в условиях практически любой экономической системы. Программно-целевое планирование использовалось в централизованно управляемой советской экономике в той же мере, что и в рыночной экономике капиталистических стран, в силу его относительной инвариантности применительно к типу, природе социально-экономических систем. Проблемы возникают в странах с любыми формами политических, экономических систем. Вне зависимости от вида такой системы проблемы могут быть решены и реально решаются на программной основе, с использованием программно-целевого метода, подхода, с применением программно-целевой методологии.

Существенные различия наблюдаются только в способах управления разработкой и реализацией комплекса программных мероприятий.

В странах с централизованно управляемой экономикой наблюдается тяготение к директивным, распорядительным формам государственного программно-целевого планирования. При таких формах установление проблем программной природы и формирование программных целей представляют прерогативу органов государственной исполнительной власти. Те же органы в директив-

ном порядке назначают разработчиков целевых программ или других программных комплексов, утверждают состав программных мероприятий (заданий) и их исполнителей, централизованно выделяют и распределяют ресурсы, необходимые для выполнения программных мероприятий. Программные задания доводятся до исполнителей в директивно-распорядительной форме. Управление разработкой и реализацией программно-целевого комплекса поручается структурам, назначенным органами исполнительной власти или другими органами государственного, муниципального управления. Финансирование программных мероприятий осуществляется на бюджетной основе.

В странах со смешанной, переходной экономикой за центральными органами власти сохраняются полномочия установления круга программных проблем, определения целевых установок программного комплекса, утверждения принятых к исполнению целевых программ. В то же время значительно расширяются полномочия участников программно-реализуемого комплекса, в составе которого могут быть представлены как государственные, муниципальные, так и негосударственные организации. Часть программных мероприятий реализуется на основе государственных заказов, финансируемых из бюджетов разных уровней, другая часть — из внебюджетных фондов и средств участников реализуемого программного комплекса. Возможно привлечение средств на кредитной основе. На уровне крупных корпораций, акционерных обществ реализуются программы и проекты, некоторые из них пользуются государственной поддержкой, если государство заинтересовано в достижении программных целей.

В странах с развитой рыночной экономикой государственные федеральные целевые программы инициируются и принимаются государственными органами, финансируются из средств государственного бюджета, реализуются на основе государственных заказов и контрактов организациями разных форм собственности. Аналогичным образом разрабатываются и осуществляются государственные, региональные и муниципальные программы. В то же время транснациональные и национальные корпорации, компании, фирмы разрабатывают и реализуют производственные, технико-технологические, маркетинговые программы с целью повышения технического уровня и качества, конкурентоспособности продукции, проникновения на новые рынки, расширения сбыта, преодоления кризисных ситуаций.

В практике стран с рыночной экономикой подобные программно-целевые комплексы именуют не только программами, но и проектами.

Характерно, что в странах с централизованно управляемой экономикой программно-целевое управление дополняет, расширяет рамки директивного государственного планирования, образуя так называемый программный разрез (раздел) народно-хозяйственного плана. Введение такого раздела призвано обеспечить и ускорить решение самых настоятельных проблем, требующих сосредоточения усилий и ресурсов сверх предусмотренного государственными планами. В странах с рыночной экономикой государственное программирование призвано дополнять систему прогнозирования и государственного индикативного планирования посредством планово-программного решения проблем, нуждающихся в существенном участии со стороны государства. То есть программно-целевое планирование и управление в странах с рыночной системой хозяйствования можно назвать своеобразной формой государственного планирования, опирающегося на систему государственных программных заказов.

Важную роль в теории и методологии программно-целевого планирования играет вопрос о сочетании понятий «программа» и «план». В научной литературе прошлых лет вопрос о соотношении этих понятий оживленно дискутировался. При этом основным объектом научных споров был поиск ответа на вопрос: «Какими признаками, свойствами программа отличается от плана?», а под планом понимался только директивный. По нашему убеждению, нет того единственного признака, который заведомо присущ программам, но не присущ планам в широком понимании слова. В той или иной мере план обладает всеми признаками программности, но мера проявления программных свойств, их «концентрация» в программе намного выше, чем в плане, что и позволяет выделять ее как относительно самостоятельный инструмент планирования.

Кроме того, неправомерно само противопоставление планов и программ, неявно проявляющееся в исходной постановке вопроса. Кардинальный принцип, который должен быть положен в основу теории программного планирования, состоит в том, что планы есть общее проявление планомерности функционирования и развития, присущих экономике, тогда как программа — частное проявление планомерности в рамках решения локальной проблемы.

Рассмотрим несколько более конкретно признаки, отличающие целевую программу от плана в его самом общем представлении.

Прежде всего, программа ориентирована на решение одной, пусть даже очень крупной социально-экономической проблемы, тогда как план призван решать комплекс задач экономического и

социального развития. В этом смысле программа представляет своего рода «одноцелевой», проблемно-ориентированный план, обладающий более узкой и четко очерченной целевой областью по сравнению с планом того же уровня, масштаба.

Кроме того, существуют заметные различия между формой, в которой составлены, и языком, которым написаны программы и планы. План выражен преимущественно в терминах значений плановых показателей, которые должны быть достигнуты в конце планового периода или в определенные фиксированные моменты времени в течение планового периода. Программа представлена в основном набором мероприятий, последовательных действий, которые должны быть осуществлены в течение программного периода с тем, чтобы достичь требуемых целевых показателей. План в основном выражает конечный итоговый результат деятельности, а программа — еще и детальное видение способов и процедур самой деятельности. В этом смысле программа требует более детализированной разработки, анализа всей программной траектории во времени наряду с намечаемыми конечными результатами, на которые она ориентирована. Программа в данном аспекте имеет определенные черты схожести с техническими, инновационными, инвестиционными проектами и может быть по аналогии названа «экономическим или социально-экономическим проектом» (такой термин используется в практике зарубежного программирования). Если план представлен преимущественным образом в форме таблиц показателей, то для программы характерны такие формы выражения, как сетевой график, координационный план, перечень мероприятий и заданий.

С теоретических позиций необходимо выделить еще одно явное отличие программы от плана. Планы имеют четкий, заранее определенный плановый период, зависящий только от вида плана (пятилетний, годовой, квартальный, месячный). Таким образом, сроки начала и завершения плана не находятся во власти его разработчиков. Продолжительность программы, сроки ее начала и завершения не заданы заранее жестким образом, в известной мере устанавливаются заказчиками и разработчиками программ, органами, утверждающими программу.

Программы отличаются от планов способом организации их разработки и реализации. Если планы чаще всего разрабатываются постоянно действующими органами, то для разработки программ и управления их реализацией характерно создание специальных структур, которые носят временный характер.

Несмотря на ряд отличий программ и планов, их общность значительно более высока, чем отличительность. Особенности про-

грамм как специфической формы планового управления ни в коей мере не отменяют того, что они представляют одно из проявлений государственной плановой деятельности. Степень близости программ и планов настолько велика, что целевую программу можно назвать **проблемно-ориентированным планом**.

Целевые программы представляют средство повышения научной обоснованности планово-управленческих решений благодаря тому, что усиливают их целевую ориентацию, углубляют проработку способов и вариантов путей достижения долговременных целей, позволяют полнее увязать цели с ресурсными возможностями, дают более детальное представление об этапах последовательного решения проблем.

Основное назначение государственных программ — ускорить социально-экономические процессы, ведущие к решению наиболее настоятельных и важных проблем экономического и социального развития, сократить сроки достижения тех целей и целевых ориентиров, которые носят первостепенный характер для общества в целом и отдельных сфер общественного производства на данном этапе, в сложившихся условиях. В свете этой главной задачи целевые программы служат средством реализации принципа ведущего звена в планировании, создания приоритетов стратегически важных для экономики страны, региона, отрасли линий развития, обеспечения структурных сдвигов, обусловленных требованиями интенсификации производства, концентрации ресурсов на наиболее значимых направлениях научно-технического и социального прогресса.

Программы представляют эффективное средство комплексного, всестороннего решения проблем, призваны обеспечивать возможность полного охвата всех мер, необходимых для решения проблем и согласования действий по достижению программных целей в пространстве и во времени. Одновременно разработка целевых программ представляет способ установления полной совокупности ресурсных потребностей решения народно-хозяйственной проблемы.

Государственные программы призваны стать действенным средством координации деятельности отдельных отраслей, ведомств, организаций при решении проблем межотраслевой и межрегиональной природы, когда целевой задаче присущ народно-хозяйственный, общегосударственный характер, а достижение цели требует совместных усилий значительного количества разноместных и разноподчиненных государственных и негосударственных организаций разных форм собственности.

Применение целевых программ должно способствовать нахождению эффективных путей решения важнейших социально-экономических проблем.

Переход российской экономики к рыночным отношениям, формам и методам хозяйствования обусловил повышение роли целевых программ как инструмента планирования, способного в определенной мере возместить пробел в управлении экономикой, образовавшийся вследствие отказа от действовавшей ранее системы директивных государственных планов. Целевые программы призваны принять на себя функции управления экономикой в той части, в которой их не способны реализовать государственные механизмы рыночного регулирования и механизмы саморегулирования. С помощью целевых программ государство в лице федеральных, региональных, муниципальных органов способно оказывать значительное воздействие на развитие экономики в соответствии с государственными, общественными интересами, в целях решения проблем, затрагивающих судьбы большинства людей.

В то же время при всей важности и действенности целевых программ как весьма универсального инструмента управления и способа разрешимости проблемных ситуаций следует понимать, что с их помощью невозможно обеспечить решение всех задач, заменить другие, не менее важные инструменты планирования экономики. Чрезмерное увлечение государственными программами, наблюдавшееся в советской и сохранившееся в постсоветской экономике, превышение ограниченных масштабов их действия резко снижает результативность программ.

Анализ современного состояния и проблем государственного программирования в России и в других странах требует изучения истории программно-целевого планирования.

Считается, что первой советской государственной социально-экономической программой был принятый в 1922 г. план ГОЭЛРО (государственный план электрификации России), а затем была осуществлена программа индустриализации экономики. Однако систематическая разработка государственных комплексных программ относится к 60—70-м гг. XX в. В это время разрабатываются и начинают осуществляться такие крупнейшие долгосрочные государственные комплексные программы, как продовольственная, энергетическая, подъема сельского хозяйства Нечерноземной зоны, освоения нефтяных богатств Западной Сибири, строительства Байкало-Амурской магистрали, подъема машиностроения, автоматизации планирования и управления. О масштабах этих программ можно судить по тому факту, что для осуществления энергетической программы требовалось вложить более 100 млрд

руб., а продовольственной — более 200 млрд (рубль того периода был примерно равен доллару).

Наряду с социально-экономическими программами в каждом пятилетнем плане намечалось осуществление свыше ста научно-технических программ.

Любопытно, что программный бум 70-х гг. в Советском Союзе возник в качестве реакции на развернувшуюся в 60-е гг. в США по инициативе министра обороны Р. Макнамары разработку крупных государственных оборонных программ, а также на получившее распространение в те годы в США осуществление государственных социальных программ. Тем не менее ввиду кардинального различия экономических систем воспроизвести американскую практику государственного программирования было практически невозможно, да к этому и не стремились советские руководители. В капиталистических странах государственный характер программ проявился в постановке целей и бюджетном финансировании программных государственных заказов, остальное брал на себя рыночный механизм.

В Советском Союзе программы формировались подобно планам как совокупность директивных, адресных заданий ее исполнителям, финансируемых из бюджетных средств. В этих условиях требовалось постоянное управление реализацией программ со стороны государственных органов, сопровождаемое поиском источников текущего финансирования программных мероприятий. Это одна из причин невыполнения многих государственных экономических программ советского периода.

Были и другие, не менее важные причины неудовлетворительных результатов государственного экономического программирования в Советском Союзе, затягивания сроков исполнения, невыполнения и прекращения осуществления крупных комплексных программ. Количество общегосударственных программ с объемом капиталных вложений в несколько десятков миллиардов рублей приблизилось к концу 70-х гг. к 20, на их совместную реализацию требовался годовой объем инвестиций порядка 200 млрд руб., что намного превышало возможности государственного бюджета.

Приходится, к сожалению, отметить, что печальный опыт срыва выполнения государственных программ ввиду явного несоответствия их инвестиционных запросов возможностям государственного бюджета основательно был забыт в 90-е гг. Новый программный бум, проявившийся в принятии огромного пакета федеральных целевых комплексных программ (так они стали именоваться в России в период перехода к рыночной экономике), без

четкого видения источников финансирования приводит к столь же плачевным результатам.

В советский период предпринимались бесплодные попытки соединить государственные комплексные программы с государственными пятилетними и годовыми планами экономического и социального развития, «вписать» программы в планы, сделать их составной частью планов. Но так как пятилетние и годовые планы привязаны к четко обозначенным срокам начала и окончания планового периода, а комплексные программы формировались зачастую стихийно, в межплановый период, то согласовать программы и планы не представлялось возможным. Программы на начальном этапе своего принятия и осуществления становились дополнением к плану. Лишь при разработке последующих планов удавалось вписать программные мероприятия в план. Программы слабо увязаны с бюджетами и в нынешней российской экономике.

Существенные трудности связаны с управлением разработкой и реализацией государственных комплексных программ. В силу своей комплексности целевые программы носят, как уже упоминалось, межотраслевой и межрегиональный характер. Поэтому организацию их разработки и осуществления трудно возложить на органы отраслевого и регионального управления. В результате приходилось создавать специальные комиссии по управлению программой или возлагать эти функции на ведомственные, отраслевые, региональные органы. Эта проблема сохраняет свою актуальность и в условиях рыночной экономики, но намного облегчается, так как на помощь организационно-распорядительному управлению программой приходит рыночный механизм, возбуждающий заинтересованность исполнителей в реализации программ.

Разработка и осуществление федеральных и региональных целевых программ в переходный период, унаследовав некоторые черты программно-целевого планирования советского периода, обрели принципиально новые черты.

Программы уже не рассматриваются как часть государственного планирования и тем самым обретают значительную самостоятельность, приближаются к крупным социально-экономическим проектам. Вместе с тем обилие разнообразных программ ставит на повестку дня вопрос о сочетании, сопряжении, взаимодействии разных программ между собой, о построении системы взаимосвязанных программ.

Если в советский период приходилось прежде всего думать о прямом обеспечении программ материальными и трудовыми ре-

ональными программами развития экономики субъектов Федерации.

Программы муниципального уровня разрабатываются в виде муниципальных территориальных программ, но частично представлены подпрограммами федеральных и региональных программ.

В укрупненном виде структуру программы можно представить в виде совокупности следующих основных частей (блоков):

- а) целевой (система целей и целевых задач);
- б) исполнительный (система мероприятий);
- в) ресурсный (ресурсы и их источники);
- г) организационный (организация разработки и выполнения программы).

Обычно целевая программа содержит следующие разделы.

1. Анализ программной проблемы и обоснование необходимости ее решения программным образом.

2. Цели и задачи программы с выделением генеральной цели, ее разделением на подцели и формированием задач программы, выделение подпрограмм в составе программ.

3. Мероприятия отдельных подпрограмм, инвестиционных проектов, входящих в программу, с указанием их содержания, сроков исполнения, намечаемых исполнителей.

4. Потребности программы в разных видах ресурсов, источники и способы получения необходимых ресурсов. Финансирование программы.

5. Организационные формы управления разработкой и осуществлением программы контроля за ходом реализации. План-график (сетевой график) выполнения программы.

6. Оценка эффективности программы в целом, отдельных подпрограмм и крупнейших мероприятий.

7. Сводные показатели программы.

Приведенная типовая структура может варьироваться в зависимости от вида, масштабов, продолжительности программного периода.

Документальная структура целевой программы представлена схематически на рис. 2.4.

Разработку целевой программы можно разделить на отдельные стадии, достаточно универсальные по содержанию и последовательности осуществления. Такое разделение не однозначно, так как возможны различные представления о порядке проведения и содержании процесса программных разработок. Обоснованная структуризация процесса разработки программы не только упорядочивает процесс, но и облегчает восприятие его сущности.

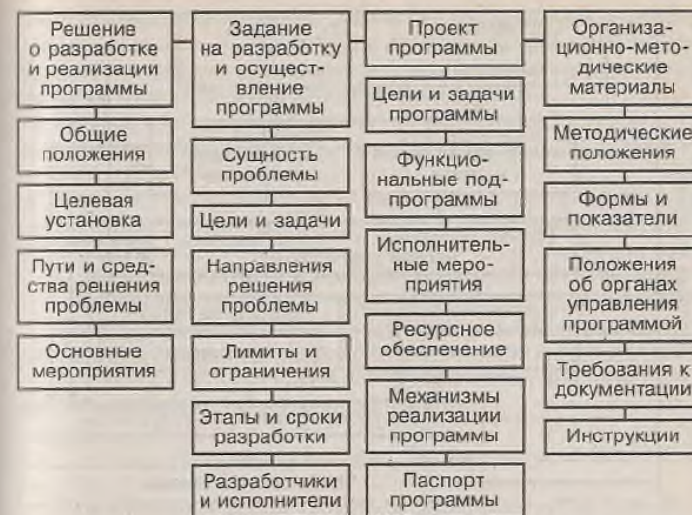


Рис 2.4. Примерная схема документальной структуры целевой программы

Исходя из общих положений теории программно-целевого планирования, выделяются следующие основные стадии разработки целевой программы:

- 1) целевая установка программы, углубляющая представление о целях и задачах программы;
- 2) разработка и обоснование путей и способов осуществления программы (проектно-научная разработка программы);
- 3) структурная разработка (разделение на подпрограммы и проекты, построение функциональной и исполнительной структуры программы, установление состава программных мероприятий по подпрограммам и проектам);
- 4) ресурсная разработка (определение структуры, объемов и источников удовлетворения потребностей программы в материальных, трудовых, финансовых, информационных ресурсах).

Укрупненная структурная схема разработки целевой программы государственного уровня изображена на рис. 2.5.

Четкого алгоритма содержания методов разработки целевых программ не существует, практически каждая программа облада-



Рис 2.5. Принципиальная схема разработки целевой программы

ет выраженным своеобразием ее разработки, зависящим к тому же от состава и квалификации разработчиков. В то же время очевидно, что разработка любой программы начинается с прогнозно-аналитической стадии, изучения состояния программной проблемы, исследования тенденций. Затем генерируются и сопоставляются варианты способов достижения целей, программных мероприятий, используемых ресурсов, осуществляется отбор эффективных вариантов в рамках располагаемых средств, заранее заданных заказчиком программы ресурсных ограничений и сроков осуществления программы. Разработка сопровождается проведением ряда расчетов с использованием балансовых, нормативных зависимостей.

Разработка любой целевой комплексной программы представляет собой итеративный, циклический процесс последовательных приближений, состоящий из прямых и возвратных циклов, в ходе которых могут происходить корректировка первоначально намеченных целей и задач программы, уточнение представлений о требуемых ресурсах и сроках реализации программы.

Организация разработки и управления реализацией государственных целевых программ предусматривает:

1) наличие государственного заказчика программы в лице государственного органа, наделенного полномочиями распределения бюджетных и иных средств, выделяемых на программу, и формирования задания на разработку программы;

2) назначение разработчиков программы в лице проектных, исследовательских организаций, привлекаемых заказчиком для подготовки проекта программы;

3) формирование заказчиком дирекции целевой программы, осуществляющей оперативное управление, координацию действий участников программы;

4) принятие решений о разработке и утверждении проекта программы высшими органами государственной исполнительной власти.

Несмотря на наличие значительного опыта составления и осуществления федеральных и региональных целевых программ, методика и организация государственного программирования в России не отработаны в достаточной степени.

2.5. Государственное бюджетирование

В числе наиболее мощных инструментов государственного воздействия на экономику следует назвать финансовое управление на бюджетной основе, называемое бюджетным регулированием. Бюджеты разных уровней образуют сердцевину финансовых институтов государственного управления экономикой. Роль бюджетной системы государства настолько велика, что ее правомерно считать самостоятельным институтом государственного управления экономикой наряду с банковской системой.

Так как государственные бюджеты разрабатываются на плановой основе и представляют по сути государственные финансовые планы, есть полное основание считать разработку и использование бюджетов определяющей формой государственного финансового планирования. Государственное бюджетирование как основное проявление финансового планирования представляет процесс формирования и использования бюджета — централизованного денежного фонда в целях финансирования обширного круга общественных благ, государственных программ.

Государственное бюджетирование образует верхнюю часть пирамиды бюджетирования, охватывающей бюджетные процессы на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, на уровне организаций и бюджеты домашних хозяйств, именуемые семейными бюджетами.

Бюджет, понимаемый упрощенно как «денежная сумка», кошелек для помещения, хранения, извлечения денег, в действитель-

ности представляет более сложное и многогранное понятие. С одной стороны, это совокупность, масса финансовых ресурсов, средств, которыми располагает любой экономический субъект, будь то государство, территория, организация, семья. С другой стороны, бюджет — это соотношение между доходами и расходами экономического субъекта, баланс его денежных средств, характеризующий соответствие их поступления и расходования в течение определенного периода, чаще всего одного года. С третьей стороны, бюджет отражает финансовое поведение, финансовую политику обладателя денежных средств, его умение балансировать доходы и расходы, распределять финансовые ресурсы.

Бюджетная деятельность на государственном уровне, которую, собственно, и именуют государственным бюджетированием, представляет одно из ведущих звеньев государственного управления экономикой, отображает не только финансовую, но и социально-экономическую политику государства в целом. Хотя государственный бюджет аккумулирует в себе только денежные средства государства, получаемые и расходующиеся в течение одного года или другого бюджетного периода, он оказывает влияние на движение финансовых ресурсов, денежные потоки, а тем самым и на социально-экономические процессы в целом. С государственным бюджетом связаны, от него зависят инфляция, государственный долг, государственные социально-экономические программы, финансирование бюджетных организаций, социальные пособия и выплаты.

Бюджетирование как форма государственного управления включает:

- установление объемов и структуры денежных доходов государства, источников доходов в течение бюджетного периода;
- формирование структуры и объемов, адресацию денежных расходов государства в течение бюджетного периода;
- достижение определенного уровня сбалансированности денежных доходов и расходов государства за бюджетный период;
- выделение приоритетных направлений расходования денежных средств государства, которые должны быть гарантированными, обеспеченными (защищенными статьи государственного бюджета);
- увязку бюджетов с основными направлениями проводимой государством экономической и социальной политики;
- создание государственных резервов, запасов денежных средств и регулирование внутреннего и внешнего государственного долга.

Таким образом, представляя в формальном восприятии законодательно утверждающую роспись государственных доходов и рас-

ходов за определенный период времени, государственный бюджет является в то же время финансовой основой государственного управления экономикой. В содержательном плане **государственный бюджет** есть способ формирования, распределения и использования централизованных финансовых ресурсов государства в целях финансирования государственного (бюджетного) сектора экономики, социальной сферы и обслуживания государственного долга. Государственный бюджет представляет в то же время годовой срез **перспективного финансового плана** государства, составляемого по укрупненным показателям бюджетной классификации на период, превышающий бюджетный. Тем самым государственный бюджет становится несущим элементом системы скользящего государственного финансового планирования.

В централизованной экономике бюджет целиком подчинен государственному экономическому плану, следует из него и не имеет сколько-нибудь важного самостоятельного значения. Такой подход вытекает из господствующей в планово-распорядительной экономике тенденции придания главенствующей роли материально-вещественным факторам и второстепенной — финансовым.

В странах с рыночной экономикой составлению, утверждению, анализу исполнения государственных годовых бюджетов уделяется огромное внимание. Сами бюджеты на государственном уровне и уровне территориальных единиц служат ведущей, определяющей формой финансового планирования. Кстати, этот факт опровергает представление о том, что в условиях рыночной экономики нет места централизованному государственному планированию. Бюджетно-финансовое планирование в странах с рыночной экономикой поставлено лучше, чем в государствах с традиционно плановой системой ведения хозяйства.

Принципиально важен и тот факт, что в большинстве развитых стран установилась и соблюдается демократическая процедура принятия бюджетов на общегосударственном и муниципальном уровнях. Бюджеты в парламентах и их комиссиях прорабатываются самым детальным образом, по всем доходным и расходным статьям, даже по отдельным объектам.

В результате реформ бюджеты стали и в России предметом рассмотрения и утверждения законодательными органами. Но утвердив бюджет, часто с запозданием, о нем, к сожалению, не всегда помнят. Бывает, что властные органы принимают решения, разрушающие утвержденный бюджет.

Огромное значение для поддержания стабильности хозяйства, предотвращения кризисных ситуаций имеют контроль за финан-

совыми потоками, своевременная корректировка доходных и расходных статей бюджета. Естественно, что реальные финансовые соотношения отличаются от намеченных в проектах и планах. Обычно денежные расходы превышают намеченные, а доходы оказываются ниже ожидаемых. Отсюда возникает необходимость корректировки бюджетов, использования резервов с тем, чтобы направить экономические процессы в нужное русло, согласовать их с финансовыми возможностями.

Бюджетно-регулятивная функция государства в странах с рыночной системой хозяйствования достаточно высока и имеет тенденцию к возрастанию. Так что бюджетная система представляет одно из ведущих звеньев государственного управления экономикой. С помощью бюджетов государство оказывает регулирующее воздействие на товаропроизводителей, а через них и на рынок товаров и услуг, капитала, рабочей силы.

Совокупность бюджетов, используемых в стране, именуют **бюджетной системой**. В странах с федеративным государственным устройством такая система обычно складывается из бюджетов трех уровней:

1) **федеральный бюджет**, в котором сосредоточены бюджетные ресурсы, необходимые для осуществления затрат, носящих общегосударственный характер. Через этот бюджет также происходит процесс распределения и перераспределения национального дохода между различными субъектами Федерации;

2) **бюджеты субъектов Федерации** (региональные бюджеты), в которых сосредоточены бюджетные финансовые ресурсы крупных регионов, входящих в состав Федерации;

3) **местные (муниципальные) бюджеты**, состоящие из финансовых ресурсов административно-территориальных образований в виде городов, районов, поселков, населенных пунктов.

К трехуровневой бюджетной системе, охватывающей федеральный, субфедеральный и местные бюджеты, примыкают бюджеты хозяйствующих субъектов (юридических лиц) и семейные бюджеты. **Бюджет хозяйствующего субъекта** известен под названием бухгалтерского баланса, в нем сопоставляются доходы и расходы предприятия, компании, фирмы за определенный период времени. **Семейный бюджет** представляет таблицу доходов и расходов семьи за месяц или год. Бухгалтерские финансовые балансы доходов и расходов организации составляются в обязательном порядке, тогда как составление семейного бюджета — добровольное дело каждой семьи.

Общая структурная схема бюджетной системы Российской Федерации изображена на рис. 2.6.

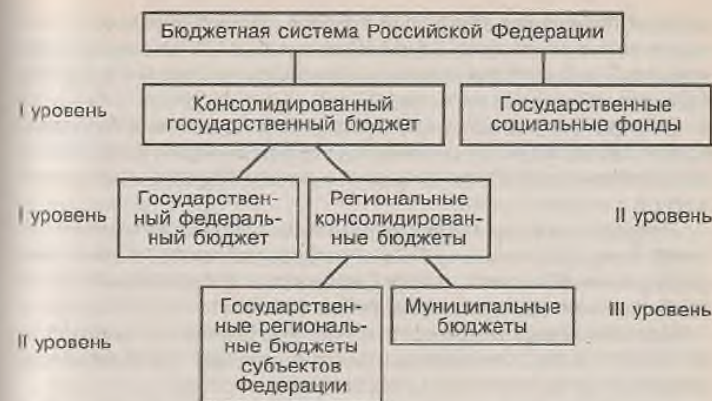


Рис. 2.6. Схема бюджетной системы Российской Федерации

Как видно из схемы, реальная структура бюджетной системы несколько сложнее простейшего трехуровневого представления. Каждый из первых двух уровней этой системы представлен в двух формах: консолидированной и унитарной. **Консолидированный бюджет** в отличие от унитарного включает, охватывает как собственно бюджет данного уровня (федеральный, субъектов Федерации), так и бюджеты нижестоящего уровня.

В состав бюджетной системы Российской Федерации входят также **государственные социальные фонды**, представляющие своеобразные дополнительные бюджеты, выполняющие функции специального государственного финансирования важнейших направлений социальной поддержки населения. Эти фонды формируются из доходов государства в виде особого социального налога.

Таким образом, в бюджетную систему России входят государственный бюджет в виде **федерального бюджета** и **бюджетов субъектов Федерации** (включая бюджеты республик, входящих в состав Российской Федерации; краевые, областные бюджеты; городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга) и **местные бюджеты** городов, районов, поселков и других населенных пунктов.

Бюджетная система Российской Федерации, как уже упоминалось, строится на законодательной основе в виде **бюджетного законодательства**. Общие принципы бюджетного законодательства, правовую базу функционирования бюджетной системы, протекающих бюджетных процессов устанавливает **Бюджетный кодекс Рос-**

сийской Федерации, принятый в 1998 г. Кодекс определяет правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Охарактеризуем основные принципы построения и функционирования бюджетной системы и государственного бюджета как его определяющей части, принятые в мире и закрепленные в Бюджетном кодексе России.

Принцип единства бюджетной системы означает единство правовой базы, единообразие бюджетной документации и классификации, единый порядок построения доходной и расходной частей бюджетов всех уровней, их непротиворечивость.

Принцип самостоятельности бюджетов означает право самостоятельного составления и ведения бюджетов органами законодательной и исполнительной власти каждого уровня.

Принцип полноты требует отражения в бюджете доходов и расходов по всем статьям в полном объеме, с учетом всех источников и всех финансируемых на бюджетной основе затрат.

Принцип сбалансированности означает достижение соответствия доходов и расходов бюджета.

Принцип гласности (открытости) требует обязательного опубликования в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, открытости для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия бюджетов.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что такие средства выделяются в распоряжение конкретных получателей и направляются на финансирование конкретных целей.

В реальной практике государственного бюджетирования не все указанные принципы соблюдаются в полной мере. Об этом свидетельствует хотя бы сам факт наличия наряду с государственным бюджетом внебюджетных фондов, закрытости отдельных статей расхода бюджетных средств, неполной самостоятельности бюджетов нижних уровней.

Государственный бюджет по своей экономической сущности отражает денежные отношения, которые складываются у государства с юридическими лицами и населением и заключаются в перераспределении национального дохода в связи с образованием и использованием средств для финансирования экономики, осуществления социальной политики, развития науки, культуры, образования, обеспечения обороны страны и управления государством.

Особенностью этого звена финансовой системы является то, что бюджет связан с обособлением части национального дохода в

виде налога и платежей в руках государства и ее использованием в общественных целях. Государственный бюджет в отличие от финансовой системы в целом перераспределяет лишь имеющуюся у него часть национального дохода (а не все национальное богатство) между отраслями, территориями, сферами общественной деятельности в пропорциях, определяемых в первую очередь потребностями расширенного воспроизводства и финансовой политикой государства.

Государственный бюджет следует рассматривать как средство реализации финансовых функций государства. Благодаря бюджетным отношениям происходят сосредоточение денежных средств в руках государства и их использование для выполнения государством своих функций, образующих в своей совокупности функции бюджетного управления (регулирования).

Фискальная функция заключается в создании с помощью государственного бюджета финансовой основы функционирования государства, финансирования государственных расходов как за счет собственных доходов, так и в большей степени посредством налоговых и иных поступлений.

Распределительная функция бюджета проявляется посредством использования сконцентрированных у государства денежных средств на удовлетворение общественных потребностей, проведение экономической политики, финансовую поддержку отраслей, регионов.

Контрольная функция позволяет выявить, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства, как складываются пропорции в распределении средств, как они используются. Бюджет отображает экономические процессы, протекающие в структурных звеньях экономики, благодаря чему становится видно, куда поступают (должны поступать), когда и в каких размерах.

Проявление функций государственного бюджета находит свое отражение в создаваемом государством бюджетном механизме, являющемся реальным воплощением бюджетной политики и отражающем нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач. Государство использует бюджет для регулирования экономики посредством маневрирования поступающими в его распоряжение денежными ресурсами. В процессе осуществления бюджетной политики государство имеет возможность применять самые разнообразные формы воздействия на экономику: субсидирование и финансирование производства, осуществление государственных инвестиций, финансирование социальной сферы.

Доходы государственного бюджета формируются за счет платежей юридических и физических лиц в виде налогов и сборов, направляемых на формирование бюджетного фонда государства. Рыночная экономика диктует необходимость использования налогов в качестве основных источников формирования доходов. Наряду с налогами существуют и неналоговые доходы бюджета в виде доходов от продажи государственного имущества, приватизации, аренды, концессии, предпринимательской и внешнеэкономической деятельности, сборов и пошлин, безвозмездных перечислений в пользу государства, штрафов и иных денежных взысканий.

Доходы бюджетов делятся на собственные и регулирующие. **Собственные доходы** закрепляются за соответствующим бюджетом на постоянной основе полностью или частично в соответствии с законодательством страны. **Регулирующие доходы** — это федеральные, региональные и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в процентах (на очередной период) в региональные и местные бюджеты.

Расходование государственного бюджета возникает в процессе распределения бюджетных средств на нужды хозяйства и выполнение функций государства. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации расходы бюджетов делятся на **капитальные**, обеспечивающие инновационную и инвестиционную деятельность, и **текущие**, обеспечивающие функционирование органов власти бюджетных организаций, оказание государственной поддержки бюджетам нижестоящих уровней, отдельным отраслям в форме дотаций.

Расходы правительства представляются в самом общем виде как сумма правительственных закупок товаров, услуг и трансфертных платежей. **Правительственные закупки** включают, например, закупку оружия, государственное строительство, оплату услуг судей, учителей, пожарных, полицейских. **Трансфертные платежи** — это выплаты, перераспределяющие налоговые доходы, полученные от налогоплательщиков, определенным слоям населения в форме пособий по безработице, выплат по социальному страхованию и обеспечению, пособий ветеранам. Чаще всего правительственные закупки называют **истощающими расходами**, так как они поглощают производственные ресурсы. В то же время трансферты и закупки оказывают влияние на распределение ресурсов. Если через правительственные закупки общество перераспределяет ресурсы от частного потребления к общественному, то через трансферты правительство лишь изменяет структуру потребления товаров частного сектора и не оказывает влияния на увеличение обществен-

ного потребления за счет личного. Следует отметить, что в результате этого государственное вмешательство в экономику выглядит эффективнее при помощи изменения объема правительственных закупок, нежели трансфертов.

Посредством трансфертов, направляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации и далее в муниципальные бюджеты, формируются в экономическом аспекте **федеральные бюджетные отношения**.

Бюджетные расходы можно классифицировать по различным принципам: по их роли в воспроизводстве (расходы, направляемые в сферу материального производства и на развитие сферы услуг); по отраслям (промышленность, сельское хозяйство, транспорт, связь, образование, здравоохранение); целевому назначению (инвестиции, дотации, расходы на заработную плату); социальному назначению. С учетом общественного назначения расходов бюджетные средства могут выделяться на нужды всего хозяйства, на социально-культурные мероприятия, на оборону, управление. В общей сумме расходов на хозяйство значительную часть составляет финансирование из бюджета наиболее важных и крупных целевых федеральных и региональных социально-экономических программ. Так, за счет бюджетных ассигнований финансируются приоритетные программы, ориентированные на развитие ключевых отраслей экономики, на решение важнейших социально-экономических проблем, на поддержку отдаленных, депрессивных регионов, на развитие производственной и социально-бытовой инфраструктуры.

Значительные бюджетные средства, расходуемые на осуществление социально-культурных мероприятий, направлены на то, чтобы развивать образование, поддерживать культуру, обеспечивать медицинское обслуживание населения и повышать социальное обеспечение тех слоев населения, которые в этом нуждаются.

В расходах бюджета на оборону основное место занимают закупки вооружения и военной техники, затраты на текущее содержание вооруженных сил, финансирование научно-исследовательских и конструкторских работ, на военное строительство.

Расходы на управление необходимы в связи с тем, что государство выполняет важные хозяйственно-организаторские функции и должно обеспечивать управленческую деятельность.

В условиях перехода к экономике, основанной на рыночных отношениях, принимаются меры к сокращению бюджетного дотирования заведомо убыточных и низкорентабельных государственных и негосударственных предприятий, отказу от применявшихся в советской экономике методов всеобщего экономическо-

го патернализма. Бюджетные ассигнования в основном направляются на осуществление государственных программ, финансирование собственно государственных расходов.

В тех случаях, когда имеющиеся доходы недостаточны для осуществления необходимых расходов, возникает бюджетный дефицит. **Бюджетный дефицит** — это превышение расходной части бюджета над доходной. При бюджетном дефиците государству не хватает средств для нормального выполнения своих функций и приходится прибегать к **внутренним и внешним займам** (как источникам доходов бюджета), прежде всего у организаций кредитной системы, что отрицательно сказывается на устойчивости всего денежного обращения и является основной причиной инфляции, финансовых кризисов. Бюджетный дефицит не обязательно свидетельствует о каком-то чрезвычайном положении в экономике страны. Он может быть вызван, например, необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики. Возможны чрезвычайные обстоятельства, связанные с войнами, стихийными бедствиями, затраты на которые не могли быть заранее спланированы, но должны быть обязательно осуществлены независимо от наличия средств в резервном фонде. Опасаться надо не локального, а постоянного, нарастающего бюджетного дефицита, ведущего к образованию трудновозмещаемых, накопленных долговых обязательств, отягощаемых выплатой процентов по долгам.

Если возникает временный бюджетный дефицит, имеются перспективы его преодоления и он не составляет большого удельного веса по отношению к величине валового внутреннего продукта, его не следует считать исключительным событием. Но в тех случаях, когда бюджетный дефицит глубок, возникает в результате чрезвычайных обстоятельств и отражает кризисные явления в экономике — ее развал, неэффективность финансовой системы, — тогда, разумеется, это явление наносит огромный ущерб всей экономике и необходимо принимать кардинальные меры для преодоления значительного разрыва между расходами и имеющимися доходами. Обычно бюджетный дефицит до 10% суммы доходов считается допустимым, тогда как дефицит более 20% — критическим.

Основные причины значительного бюджетного дефицита, проявившегося в первой фазе перехода к рыночной экономике в России, — это низкая эффективность производства, значительные социальные расходы, невнесение налогов в бюджет, нерациональность структуры бюджетных расходов, неэффективные бюджетные механизмы, а также разрыв хозяйственных связей вследствие распада единого союзного государства. В связи с этим в середине

90-х гг. дефицит государственного бюджета России достигал уровня 20—25% доходов и превышал 5% ВВП. В начале первого десятилетия XXI в. российскому государству удалось сломить тенденцию дефицитного государственного бюджетирования и освоить составление **профицитных, безубыточных бюджетов**.

Для сокращения бюджетного дефицита необходимо всемерно стимулировать приток доходов от всех отраслей и всех сфер хозяйственной деятельности и одновременно обеспечивать сокращение государственных расходов. В целях покрытия бюджетного дефицита могут использоваться разнообразные формы государственного кредита, как внутреннего, так и внешнего. Но если прибегать к чрезмерному использованию кредита Центрального банка, когда у последнего нет других ресурсов для кредитования, кроме увеличения выпуска обесценивающихся денег, то такая мера будет приводить лишь к усилению инфляции. Использование же в качестве кредита денежных средств, получаемых от населения, предприятий, банков посредством продажи им государственных облигаций, способно порождать порочный круг, увеличивая при погашении облигаций и выплате процентов и без того большой дефицит. Прибегая к таким займам, государство накапливает свой долг, называемый **государственным долгом**. Государственный долг складывается из двух составляющих: менее опасного **внутреннего долга**, о погашении или реструктуризации которого легче договориться со своими внутренними кредиторами, и более отягощающего **внешнего долга**, обслуживание которого должно быть согласовано с иностранными кредиторами.

Государственный долг — это бремя, осложняющее нормальное функционирование экономики. Рост государственного долга сокращает запас капитала в экономике, так как владелец сбережений вместо инвестирования их в экономику посредством покупки акций промышленных компаний, кредитования частных предприятий приобретает государственные облигации, финансируя государство. Тем самым наличие государственного долга снижает долю акционерного капитала относительно его потенциально возможной величины. Снижение сбережений приводит к снижению инвестиций, а следовательно, к снижению объема производства, так как государство не склонно вкладывать полученные кредиты в производство. Процентные выплаты государства по накопленному долгу растут, что приводит к дальнейшему увеличению долга.

Преодоление бюджетного дефицита прежде всего должно опираться на развитие производства, обеспечение финансовой устой-

чивости всех отраслей хозяйства и предприятий всех форм собственности, на активизацию предпринимательства.

Что касается снижения расходов бюджета, то оно может быть достигнуто путем изменения направления инвестирования бюджетных средств, использования только целевых финансовых льгот и санкций, которые позволяют учитывать условия различных производителей. Важными путями уменьшения расходов являются сокращение избыточных военных и других затрат, финансирование лишь важнейших социально-экономических государственных программ, недопущение осуществления за счет бюджета мероприятий, не имеющих реальной финансовой базы. Привлечение в страну иностранного капитала как способ сокращения, компенсации недостающих государственных бюджетных инвестиций рационально для последующего повышения на этой основе доходов государственного бюджета.

Составление бюджета, его обсуждение, утверждение, использование бюджетных средств, рассмотрение итогов бюджетной деятельности представляет собой **единый бюджетный процесс**. Весь бюджетный процесс регламентируется законом, в котором предусмотрен порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. В этом процессе важное место занимает **бюджетное регулирование**, которое означает перераспределение денежно-финансовых ресурсов между различными бюджетами.

В соответствии с законом президент должен заблаговременно, задолго до начала финансового года принять решение о начале работы над составлением проекта бюджета, составить **бюджетное послание парламенту**. Проект федерального бюджета составляется Правительством РФ за 10 мес до начала очередного бюджетного года. Правительство же готовит на основе предварительных бюджетных материалов проект Закона «О федеральном бюджете» и вносит его в Государственную Думу, где проект рассматривается в четырех чтениях.

При разработке бюджета на очередной год используется прогноз социально-экономического развития страны, составляется сводный баланс финансовых ресурсов и определяются основные направления бюджетной политики. Все это дает основание рассчитать контрольные цифры на следующий год. В Российской Федерации бюджетный год начинается 1 января и заканчивается 31 декабря. Когда проект бюджета одобрен Государственной Думой и Советом Федерации, он передается Президенту РФ для подписания и обнародования.

В процессе составления и рассмотрения бюджета в него обычно вносится множество изменений и дополнений.

В утвержденном бюджете должны быть указаны суммы верхнего предела объема ассигнований бюджета на текущие расходы и на бюджет развития. Дело в том, что если возникают дополнительные потребности в средствах бюджета, то прежде всего должны быть обеспечены соответствующими доходами текущие расходы, а **бюджет развития**, который связан с направлением средств на увеличение объемов производства, расширение строительства, должен ограничиваться теми суммами, которые первоначально были утверждены при рассмотрении бюджета. В утвержденном бюджете также должны определяться пределы несбалансированной части бюджета, излишек или дефицит, причем эти суммы определяются как в абсолютных величинах, так и в процентах от прогнозируемых доходов.

В случае несогласия президента с версией бюджета, представленной парламентом, он может отклонить ее, т.е. наложить вето. Пока окончательно бюджет не принят и вето не отменено, правительство имеет право использовать ежемесячно бюджетные ассигнования по спорным статьям в размере $1/12$ части их величины в предшествующем году.

Контроль за состоянием и ходом выполнения государственного бюджета осуществляется контрольно-счетной палатой при парламенте, которая в своей деятельности не зависит ни от парламента, ни от аппарата президента.

Финансовые органы контролируют исполнение бюджета. В случаях превышения предельного уровня дефицита и значительного снижения поступлений доходных источников вводится механизм **секвестра расходов**. Секвестр означает, что необходимо произвести пропорциональное снижение расходов на 5, 10, 15% и т.д. ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени всего финансового года. Правда, секвестру не подлежат так называемые **защищенные статьи** — это расходы на заработную плату, стипендии, медикаменты, питание и т.д.

При чрезвычайных обстоятельствах в стране может вводиться **чрезвычайный бюджетный режим** расходования средств. Введение чрезвычайных мер предусматривается принятием специального закона.

Параллельно с государственным и местным бюджетами используются и другие формы использования денежных ресурсов государства. Один из таких путей — создание внебюджетных фондов в виде относительно самостоятельных финансовых ресурсов, образуемых из собственных источников доходов. Государственный бюджет во многом способствует мобильности средств, при необходимости их можно перераспределять на различные виды расхо-

дов. Для того чтобы при таком перераспределении средств меньше страдали социальные потребности, т.е. не происходило уменьшение расходов на жизненно важные нужды государства, образуются специальные внебюджетные фонды конкретного назначения. Государственные внебюджетные фонды создаются на федеральном и региональном уровнях.

Внебюджетные фонды находятся в ведении государственных органов власти, порядок их формирования и функционирования регламентируется государством, а источники формирования фондов определяются характером и масштабностью задачи, для реализации которых они создаются, а также экономическим и социальным положением страны. В этой связи очевидно, что внебюджетные фонды — это особая форма использования ресурсов, привлекаемых для финансирования различных государственных расходов, помимо собственно государственного бюджета. В зависимости от целевого назначения внебюджетные фонды делятся на экономические и социальные, а с учетом уровня управления они делятся на федеральные и региональные.

Основными внебюджетными социальными фондами в современных условиях являются: Фонд государственного социального страхования, Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования.

Фонд государственного социального страхования организован для выплаты различных пособий: по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, на погребение, для финансирования санаторно-курортного обслуживания, для материального обеспечения деятельности профсоюзов, направленной на защиту интересов работников. Основная доля расходов этого фонда — выплата различных пособий. Создается фонд налоговым и страховым методом с привлечением средств предприятий и организаций разных форм собственности, а также лиц, занятых предпринимательской деятельностью. Источниками средств выступают часть социального налога, страховые взносы предприятий и организаций, прочие доходы.

Пенсионный фонд выступает как финансовая и организационная структура, выделенная специально для обслуживания пенсионеров. Таким образом, этот фонд можно представить как орган государственного управления финансами пенсионного обеспечения. Данный фонд занимается формированием, аккумулированием средств для выплаты пенсий, пособий на детей, а также финансирования организаций, помогающих пенсионерам и детям. Это самый крупный внебюджетный социальный фонд в России.

Основными доходными статьями Пенсионного фонда являются поступления основной части социального налога в виде процентов от выплачиваемой заработной платы, другие обязательные страховые взносы. В ряде случаев в Пенсионный фонд привлекаются средства из федерального бюджета, предназначенные для выплаты государственных пенсий, пособий, а также выплаты компенсаций в связи с изменением стоимости жизни и ростом заработной платы. В фонд могут поступать добровольные взносы граждан, предприятий и общественных организаций, а также от коммерческих и финансово-кредитных операций, осуществляемых самим фондом. В отличие от других социальных внебюджетных фондов Пенсионный фонд полностью централизуется на федеральном уровне.

Фонд обязательного медицинского страхования образуется с целью гарантирования возможности гражданам получения бесплатной медицинской помощи за счет накопленных в фонде денежных средств. Обязательное медицинское страхование является специальной частью государственного социального страхования, призванной обеспечить всем гражданам равные возможности получения медицинской и лекарственной помощи в объеме и на условиях программ оказания такой помощи. Обязательное медицинское страхование граждан Российской Федерации введено в 1993 г.

Финансовая база Фонда обязательного медицинского страхования образуется посредством отчислений в размере определенного процента от начисленной оплаты труда, взимаемого из любых его источников в виде социального налога. Указанные платежи направляются в основном в территориальные фонды обязательного медицинского страхования и частично — в Федеральный фонд. Платежи в Фонд обязательного медицинского страхования включаются в себестоимость продукции и тем самым переносятся на цену производимого продукта, так что в конечном счете расходы несут покупатели, потребители этого продукта.

Как следует из изложенного, государственный бюджет и внебюджетные социальные фонды, будучи основными источниками финансовых ресурсов государства, используются также в качестве достаточно всеобъемлющего и многогранного инструмента прямого государственного управления и косвенного регулирования экономики. Действие этого инструмента распространяется за пределы государственного сектора экономики, охватывает в социальном аспекте все население страны. Часть ресурсов государственного бюджета в виде кредитов, субвенций, дотаций, залогов дос-

тается негосударственным коммерческим организациям, общественным фондам, малым предпринимательским структурам.

Для обеспечения устойчивости экономики государство образует специальный *стабилизационный фонд*.

В мировой практике известны разные концепции использования, ведения государственного бюджета.

Концепция сбалансированного нейтрального бюджета зиждется на принципе достижения и поддержания устойчивого финансового состояния экономики на основе бездефицитного государственного бюджета, при равенстве доходов и расходов вне зависимости от наличия или отсутствия воспроизводственно-экономических проблем. В рамках такой достаточно пассивной концепции государственный бюджет призван решать только задачу получения и адекватного по объему расходования средств на чисто государственные нужды в узком смысле этого слова.

Более поздняя концепция, соответствующая кейнсианской доктрине государственного воздействия на экономику, может быть названа *концепцией бюджетной стабилизации экономики*. Согласно этой концепции в условиях нарушения устойчивого функционирования экономики, наличия или ожидания кризисных явлений государство вправе расходовать финансовые ресурсы на подавление инфляции, безработицы, пассивного спроса на товары и услуги, прибегая для этого к бюджетным заимствованиям, порождающим бюджетный дефицит. При этом государственный бюджет теряет свое сбалансированно-устойчивое собственное состояние, превращается в долговой во имя стабилизации экономики страны посредством самого бюджета. Реализация подобной получившей широкое распространение в мире концепции бюджетного регулирования экономики предполагает, что вслед за стабилизацией экономики удастся уравновесить и государственный бюджет, погасить образовавшийся государственный долг, используя ликвидные государственные активы.

Вследствие наличия разных целей государственной бюджетной политики и различных представлений об экономической и социальной эффективности этой политики не существует однозначных критериев установления рационального (оптимального) режима государственного бюджетирования. В числе макроэкономических показателей, претендующих на роль таких критериев, назовем:

- темпы роста ВВП страны (региона);
- доля капитальной части (фонда развития) в бюджете;
- бюджетный дефицит;
- накопленный государственный долг (внутренний и внешний);

— уровень инфляции;

— уровень безработицы;

— доля общественных благ в валовом внутреннем продукте.

Реальное суждение об эффективности государственного бюджетирования можно получить только путем рассмотрения совокупности приведенных показателей с учетом их динамики.

2.6. Налогообложение и налоговое регулирование

2.6.1. О налогах и налоговой системе государства

Налоги известны людям с глубокой древности, когда они фигурировали в форме дани, подати, оброка. Возникновение налогов связано с необходимостью содержания органов власти, государства. Их неизбежность настолько очевидна, что еще в 1789 г. Бенджамин Франклин, один из авторов Декларации независимости США, писал: «В этом мире ни в чем нельзя быть твердо уверенным, за исключением смерти и налогов».

Налоги и налоговая система — это не только источники бюджетных поступлений, но и важнейшие структурные элементы экономики рыночного типа. Очевидно, что без формирования рациональной налоговой системы, не угнетающей предпринимательскую деятельность и позволяющей проводить эффективную бюджетную политику, невозможно полноценное функционирование экономики.

Налоги представляют собой обязательные платежи, взимаемые центральными и местными органами государственной власти с юридических и физических лиц и поступающие в бюджеты различных уровней. Существование налогов экономически оправдано постольку, поскольку экономически оправдано существование государства. Налоги — это экономическая база содержания государственного аппарата, армии, социальной сферы, основа социального обеспечения.

Налоги принято рассматривать как принудительные сборы. Действительно, каждый налог представляет изъятие средств у их владельца и передачу изъятых другим лицам, чаще всего — государству. Но в целом налоги реализуют наряду с этой *фискальной функцией* и другие функции, связанные с управлением экономикой, ее *государственным регулированием*. В этом смысле налоговая система представляет структурную часть системы управления экономикой, сочетающую распорядительное управление со стимулированием.

По своему экономическому смыслу налоги являются основным инструментом государственного перераспределения доходов и финансовых ресурсов. Государство забирает часть текущего или накопленного дохода у одних лиц и передает его другим лицам или использует на собственные нужды. Такое перераспределение государственные органы осуществляют в целях обеспечения денежными средствами, финансовыми ресурсами тех лиц, организаций, учреждений, компаний, социально-экономических программ, регионов, отраслей, секторов и сфер экономики, которые испытывают целесообразную, общественно признанную потребность в ресурсах, но не в состоянии обеспечить ее из собственных источников. Таким образом, налогообложение ставит своей задачей получение и сосредоточение в руках государства денежных средств, необходимых для решения социальных, экономических, научно-технических проблем населения, регионов, отраслей, страны.

С экономической точки зрения налоги есть как инструмент фискальной (бюджетной) политики государства, так и метод косвенного регулирования распределительных и перераспределительных процессов. Соответственно, выделяются два направления налоговой деятельности государства.

1. **Фискальная налоговая функция государства** заключается в получении и аккумулировании налоговых платежей, формировании на этой основе доходной части бюджета с целью выполнения государством задач экономической и социальной политики. Эта функция реализуется посредством принудительного изъятия налогов в форме налогообложения организаций, предпринимателей, граждан. Государство реализует эту функцию управления административно-распорядительными методами, опираясь на налоговое законодательство страны.

2. **Регулирующая функция государства** состоит в стимулировании или дестимулировании производства, обмена, потребления посредством таких налоговых рычагов, как виды налогов, объекты налогообложения, налогооблагаемая база, налоговые ставки, налоговое льготирование определенных форм экономической деятельности, производства и потребления ряда товаров и услуг. Выполняя регулирующую функцию, государство использует методы экономического стимулирования, возбуждения материальной заинтересованности.

Методы и инструменты налогообложения, взимание налогов и регулирование посредством налогов деятельности хозяйствующих субъектов, налогоплательщиков именуют **налоговым механизмом**.

Совокупность взимаемых государством в данной стране налогов, правила налогообложения и органы, реализующие налоговые

функции, образуют **налоговую систему страны**. Это понятие включает свод законов, определяющих порядок и правила налогообложения, структуру и полномочия государственных налоговых органов, составляющих **Налоговый кодекс страны**. Конкретные методы формирования и взимания определенных видов налогов называют **элементами налогов**. В налоговую систему входят **Министерство финансов, Федеральная налоговая служба, органы сбора налогов и надзора за внесением налогов**.

Перечислим и вкратце охарактеризуем основные понятия, свойственные налоговой системе.

Субъект налогообложения (налогоплательщик) — юридическое или физическое лицо, обязанное уплачивать налоги.

Носитель налога — лицо, уплачивающее налоги, выступающее в роли субъекта налогообложения или вносящее налог как уполномоченное им лицо.

Объект налогообложения — доход, прибыль, имущество, цена товаров и услуг, добавленная стоимость, которые облагаются налогом.

Налогооблагаемая база — величина объекта налогообложения, на которую распространяется и с которой начисляется налог.

Источник взимания налогов — источник денежных средств, из которых уплачивается налог. Надо иметь в виду, что источник взимания налога не обязательно совпадает с объектом налогообложения, налогоплательщик может уплачивать налог из другого источника.

Налоговая ставка (норма налогообложения) — величина налога, приходящаяся на единицу объекта налогообложения (дохода, прибыли, имущества). Налоговая ставка, устанавливаемая в процентах к налогооблагаемой базе, именуется **налоговой квотой**. Различают **среднюю налоговую ставку**, измеряемую соотношением общей суммы налога к величине налогооблагаемой базы, и **предельную налоговую ставку**, равную величине налога на дополнительную (крайнюю, предельную) единицу налогооблагаемой базы, т.е. на единичное приращение базы налогообложения.

Налоговая льгота — полное или частичное освобождение определенных групп налогоплательщиков от уплаты всех или некоторых видов налога.

Налоговый режим — совокупность налоговых ставок и налоговых льгот.

Налоги делятся на разнообразные группы по многим признакам. Наиболее распространена классификация налогов по следующим критериям:

— по характеру налогового изъятия (прямые и косвенные налоги);

— по уровням системы государственного и муниципального управления (федеральные, субфедеральные или региональные, местные или муниципальные);

— по признаку субъекта налогообложения (налоги с юридических и физических лиц);

— по признаку объекта налогообложения (налоги на доходы, прибыль, недвижимость, имущество, с продаж, на добавленную стоимость и т.д.);

— по характеру изменения налоговых ставок в зависимости от уровня налогооблагаемой базы (пропорциональные, прогрессивные, регрессивные);

— по целевому назначению налога (общие, вносимые в бюджет, и специальные, расходующие на определенные цели и задачи).

Результативность действия государственной системы налогообложения и сбора налогов характеризуется показателем собираемости налогов:

$$СН = (НП / РН) 100\%,$$

где НП — собранные налоговые поступления в городскую казну (бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды); РН — расчетная, потенциально возможная величина налоговых поступлений.

Ни одно государство в мире не способно обеспечить стопроцентную собираемость налогов, так как уклонение от уплаты налогов посредством сокрытия доходов, имущества или прямой неуплаты налогов представляет повсеместно наблюдаемое явление. В странах с высокоорганизованной налоговой системой собираемость налогов составляет примерно 80—85%, в России она находится на уровне 60—70%. Исходя из ограниченных возможностей собираемости налогов финансовые органы государства, составляя бюджетно-финансовый план, принимают расчетную величину поступления налогов РН ниже потенциально возможной, в связи с чем возникает видимость увеличения показателя собираемости налогов до 90—95%.

Налоги делятся на прямые и косвенные.

Прямые налоги взимаются (точнее, изымаются) в соответствии с установленной ставкой по отношению к объекту налогообложения в виде дохода или имущества налогоплательщика, а также в фиксированной сумме, взимаемой с дохода, имущества. Так что налогоплательщик ощущает прямой налог непосредственным образом, как недополучение дохода, изъятия его части. К прямым налогам относятся подоходный налог с физических лиц, налог на

прибыль, имущественные налоги, земельный налог, налоги с наследства и дарений, налоги за пользование природными источниками.

Косвенные налоги в соответствии со своим названием не носят прямого характера, они взимаются «незаметным» для налогоплательщика образом, посредством введения продавцами надбавок к ценам на товары и услуги, приобретаемые субъектом налогообложения, вне прямой связи с его доходом и имущественным цензом. К косвенным налогам относятся акцизные сборы при покупке алкогольных напитков, табачных изделий, драгоценностей, предметов роскоши, таможенные пошлины (налоги на экспортируемые и импортируемые товары), налог с продаж, налог с оборота, налог на добавленную стоимость.

Косвенные налоги называют **безусловными**, так как они не связаны с условием получения дохода или наличием имущества у налогоплательщика, они взимаются вне зависимости от условий и результатов хозяйственной деятельности. Характерное свойство косвенных налогов — несовпадение объекта налогообложения и источника взимания налогов. Например, налогом с продаж облагается стоимость приобретаемого товара, а источником взимания (уплаты) налога служат денежные средства, уплачиваемые покупателем за товар.

Прямые налоги распространяют свое действие преимущественным образом на процессы производства и обращения продукции, тогда как косвенные налоги проявляются при распределении и потреблении, они распространяют свое действие на потребителя и представляют налоги на его расходы.

Поскольку прямые налоги непосредственным образом связаны с доходами налогоплательщика или с принадлежащим ему имуществом, они представляются более справедливыми в сравнении с косвенными, не обусловленными наличием доходов и имущества. Но государство, преследующее цели повышения уровня собираемости налогов, зачастую отдает предпочтение косвенным налогам (в особенности налогу на добавленную стоимость, налогу с продаж), так как источники налогообложения этих налогов скрыть сложнее, чем, скажем, доходы, прибыль.

Различают пропорциональное, прогрессивное и регрессивное налогообложение.

При **пропорциональном налогообложении** используется единая твердая ставка налога, не зависящая от величины дохода и масштаба объекта налогообложения. Название налога отражает тот факт, что его общая величина пропорциональна объему налогообложения, налогооблагаемой базе:

$$ВН = СТ \times БН,$$

где **ВН** — общая величина, сумма взимаемого налога; **СТ** — постоянная ставка (процент) налогообложения; **БН** — налогооблагаемая база.

В условиях **прогрессивного налогообложения** налоговая ставка повышается (обычно ступенчатым образом) по мере возрастания величины налогооблагаемой базы. В этом случае коэффициент **СТ** в формуле не сохраняет свое значение, а повышается при возрастании **БН**. При прогрессивном налоге на доходы лица, получающие значительные доходы, уплачивают более высокие налоги не только в связи с взиманием налога с большего дохода, но и вследствие более высокого процента от дохода, который им приходится выплачивать в виде налога.

Ставка **регрессивного налога** понижается по мере увеличения объекта налогообложения. Такой налог используется редко, он может вводиться с целью стимулирования роста прибыли, дохода, имущества, облагаемых налогом. Регрессивный характер присущ иногда косвенным налогам.

Выбирая тип налогообложения, государства исходят из разных соображений. Прогрессивное налогообложение привлекает возможностью увеличения взимаемого налога и психологически поддерживается низкодходными слоями населения. Но такое налогообложение носит угнетающий характер и порождает выраженное стремление к сокрытию высоких налогооблагаемых доходов, в том числе получаемых из разных источников. Пропорциональное налогообложение обладает преимуществом простоты учета, декларирования, взимания налогов. Видимо, эти соображения были определяющими, обусловившими переход в России в 2002 г. от прогрессивного подоходного налога к пропорциональному.

Регрессивное налогообложение используется редко, только в условиях значительной заинтересованности государства в росте объекта налогообложения или по крайней мере его сохранении. Так, регрессивный налог может устанавливаться государством с целью стимулирования роста производства и продажи определенных видов товаров и услуг.

Налоги весьма разнообразны по видам и образуют довольно разветвленную совокупность. Попытки унифицировать налоги, уменьшить количество их видов пока не имели успеха. Из истории известно имя американского ученого Генри Джорджа, предлагавшего свести все налоги к одному — налогу на землю. И хотя уже более ста лет последователи Г. Джорджа, в числе которых были Лев Толстой, Уинстон Черчилль, Сунь Ятсен, настоятельно

проповедуют его учение, количество видов налогов не уменьшается, а увеличивается. Возможно, это происходит потому, что правительствам удобнее вместо одного большого налога взимать множество не столь больших, в этом случае налоговые сборы становятся менее заметными и менее чувствительными для населения.

Если в качестве классификационного признака налогов рассматривается, кто есть налогоплательщик, т.е. субъект налогообложения, то различают **налоги на юридических и физических лиц**.

В зависимости от использования налоги бывают общие и специфические (или целевые). **Общие налоги** используются на финансирование расходов государственного и местных бюджетов без закрепления за каким-либо определенным видом расходов. **Специальные налоги** имеют целевое назначение (отчисления на социальные нужды, сбор с владельцев собак, транспортный налог и т.п.).

В принципе следует отличать **собственно налоги**, представляющие непосредственно изъятия, не связанные с предоставляемыми налогоплательщику в настоящем или будущем ресурсами, благами, услугами, и **налоговые платежи, сборы, отчисления**, изымаемые в качестве компенсации за использование налогоплательщиком природных ресурсов, за предоставление ему благ и услуг в настоящем или будущем времени, а также целевые сборы на нужды тех же налогоплательщиков.

Вся совокупность применяемых в России (как и в других странах с федеративным государственным устройством) видов налогов и сборов разделяется на три главные группы:

1) **федеральные налоги**, собираемые федеральными органами государственной власти и поступающие преимущественным образом в федеральный бюджет;

2) **налоги субъектов Российской Федерации**, собираемые органами государственной власти субъектов Федерации и поступающие в основном в бюджеты субъектов Федерации;

3) **местные налоги**, собираемые органами муниципальной власти и поступающие в основной массе в муниципальные бюджеты.

Дискутируется идея об однонаправленности налогов, согласно которой налоги каждого уровня должны поступать в бюджеты соответствующего уровня с минимальным последующим перераспределением.

Охарактеризуем типичные, наиболее широко используемые виды конкретных налогов.

Налог на доходы физических лиц — прямой налог, взимаемый с суммарного годового денежного дохода физического лица.

Налог на вмененный доход предпринимателя — прямой налог с дохода в малом бизнесе, взимаемый с суммы дохода, устанавливаемой (вмененной предпринимателю) органами налогообложения.

Налог на прибыль корпораций — прямой налог на прибыль предприятий, компаний, взимаемый с суммарной величины налогооблагаемой прибыли.

Налог на доходы от денежных капиталов — прямой налог на дивиденды, проценты от облигаций, проценты от вкладов в банки.

Поземельный налог — налог, исчисляемый в абсолютных суммах платы, взимаемой с единицы площади, принадлежащей налогоплательщику или постоянно им используемой. Источник уплаты налога — денежные средства собственника земельного участка. Так как объект и источник налогообложения различны, то налог можно считать косвенным.

Имущественный налог, взимаемый с имущества налогоплательщика в соответствии с денежной оценкой имущества по годовой процентной ставке. Источник налогообложения — денежные средства налогоплательщика — не совпадает с объектом налогообложения, что позволяет считать налог косвенным.

Налог с наследства и дарений, взимаемый в виде процента от оценочной стоимости имущества налогоплательщика, передаваемого им в наследство или в дар. Так как источником уплаты налога служат денежные средства налогоплательщика, то налог правомерно отнести к косвенным.

Налог на ценные бумаги, состоящий из двух частей:

а) налог на выпуск акций, облигаций и других ценных бумаг, взимаемый в зависимости от величины их общей стоимости, выручки от продажи с эмитента ценных бумаг;

б) налог на биржевые сделки с ценными бумагами при их покупке и продаже, взимаемый с участников сделки в виде процента от объема продажи (покупки). Первая часть представляет прямой налог, тогда как вторая ближе к косвенному налогу, так как участники сделки не получают весь доход от нее в виде объема продаж.

Акциз (налог с продаж) — налог на продажу определенных товаров, взимаемый в виде процента от цены товара. Реальным источником уплаты налога служат денежные средства покупателей. Это типично косвенный налог.

Налог с оборота — взимаемый в зависимости от величины денежного оборота товаров в процентах от величины оборота налог, уплачиваемый производителями товаров и переносимый ими на

цену товара, так что в конечном счете его уплачивают потребители, покупатели из своих денежных средств.

Налог на добавленную стоимость — взимаемый с производителя, но переходящий через цену товара и на потребителя налог, объектом обложения которого служит денежная стоимость, добавленная данным производителем на определенной стадии производства товара. Величина налога исчисляется в процентах от величины добавленной стоимости. Так как источником оплаты налога служат средства производителей и потребителей товара, а не сама добавленная стоимость, то налог относится к косвенным.

Полная совокупность применяемых в России налогов и сборов еще более разнообразна и насчитывает десятки наименований. Виды налогов и сборов периодически обновляются, динамичны и налоговые ставки каждого вида налога; подобные изменения отражают трансформацию налоговой политики государства, стремящегося повысить эффективность налоговой системы, сочетать ее фискальную и стимулирующую функции.

Налоги с доходов и косвенные налоги (или, как их иногда называют, потребительские налоги) по-разному воздействуют на производство и экономические процессы. Налог на добавленную стоимость, акцизы, налог с оборота, т.е. косвенные, потребительские налоги, утяжеляют налоговое бремя на малоимущие слои. В то же время такие налоги могут выглядеть более «справедливыми» в сравнении с подоходными, которые при определенных условиях становятся тормозом сбережений и мотивации к труду, так как уменьшают доходы работников. Продуманное введение косвенных налогов улучшает состояние платежного баланса, повышает гибкость всей финансовой системы. Налоги на потребление повсеместно применяются в качестве основных в Западной Европе. Американцы, хотя много лет и дебатировали вопрос о введении налога на добавленную стоимость для замены им налога на доходы корпораций, тем не менее не решаются на подобный переход. Одна из главных причин — необходимость глубокой организационно-технической подготовки, в противном случае неизбежен массовый недобор налоговых поступлений.

2.6.2. Принципы налогообложения и налогового регулирования

Не всякий обязательный платеж правомерно считать налогом. Специфика налогов заключается в их соответствии определенным принципам. Впервые принципы налогообложения были сформулированы Адамом Смитом в работе «Исследования о природе и

причинах богатства народов» (1776). Он предложил рассматривать три источника налога: ренту, прибыль и заработную плату. Приведем общие воззрения Адама Смита на эту проблему, так как они и сегодня интересны.

«1. Подданные государства должны по возможности, соответственно своим способностям и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства. Всякий налог, заметим это раз навсегда, который в конечном счете падает только на один из трех вышеупомянутых видов дохода (рента, прибыль, заработная плата), является обязательно неравным, поскольку он не затрагивает двух основных.

2. Налог, который обязывается уплачивать каждое отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа, сумма платежа — все это должно быть ясно и определено для плательщика и всякого другого лица.

3. Каждый налог должен взиматься в то время или тем способом, когда и как плательщику должно быть удобней всего платить его.

4. Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из кармана народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства».

Как видно из приведенного текста, А. Смит исходил из следующих принципов налогообложения:

— **равномерность**, т.е. равнонапряженность налоговых изъятий, единство требований государства к налогоплательщикам, всеобщность налоговых правил;

— **определенность**, означающая четкость, ясность, стабильность основополагающих характеристик налоговой системы, их неизменность в течение длительного периода времени (это касается в первую очередь перечня взимаемых налогов и уровня налогового изъятия);

— **простота и удобство**, понимаемые в прямом смысле этих слов;

— **неотягощенность**, т.е. умеренность налогов, относительно невысокий уровень налоговых сумм, уплата которых не ложится тяжким бременем на налогоплательщика.

В рационально построенной системе налогообложения соблюдение этих принципов становится очевидным, однако на практике последние два принципа реализуются не всегда. Поскольку налоги используются как инструмент экономической и структурной политики, уровень налогового бремени (в рамках, определяющих неугнетающий характер налогов) устанавливается в зависи-

мости от конкретных задач государственного регулирования и особенностей экономической ситуации.

Хотя налоги во всяком обществе, в любом государстве имеют обязательный характер, тем не менее одностороннее рассмотрение налогового инструментария в качестве прямой производной властных, административных полномочий государства явно недостаточно. **Формирование налоговой системы происходит на стыке взаимодействия рыночных механизмов и административно-распорядительных.** Поэтому, с одной стороны, установление и взимание налогов есть прерогатива власти, а с другой стороны, формирование перечня налогов и установление уровня налогового бремени диктуются условиями рынка и уровнем развития экономики.

Перечисленные выше исторически сложившиеся принципы оказались применимыми и к современному налогообложению. Однако по мере развития регулирующей функции государства в сфере налогообложения пришлось расширить их перечень. В ходе принятия российского Налогового кодекса учитывались такие принципы:

— **всеобщность** — охват налогами всех экономических субъектов, получающих доходы;

— **стабильность** — устойчивость видов налогов и налоговых ставок во времени;

— **равнонапряженность** (платежеспособность) — взимание налогов по идентичным для всех налогоплательщиков ставкам, в доле от дохода и прибыли с тем, чтобы относительная налоговая нагрузка была примерно равной для субъектов с разными уровнями доходов;

— **обязательность** — принудительность налога, неизбежность его выплаты;

— **социальная справедливость** — установление налоговых ставок и налоговых льгот таким образом, чтобы они ставили всех в примерно равные условия в отношении налоговой нагрузки и оказывали щадящее воздействие на низкодоходные организации, предпринимательские структуры и группы населения;

— **горизонтальная справедливость** — находящиеся в равном положении по уровню доходов должны трактоваться налоговыми законами одинаково;

— **вертикальная справедливость** — находящиеся в неравном положении по уровню доходов должны трактоваться налоговыми законами неодинаково.

Легко видеть, что наряду с заимствованием давно установленных принципов предпринята и попытка их модернизации. Вме-

те с тем представляется, что современные принципы налогообложения должны предусматривать еще по крайней мере три пункта.

Во-первых, налоги не должны подавлять и тем более убивать заинтересованность коллективов и работников в повышении дохода и прибыли.

Во-вторых, налоги должны обладать сбалансированностью в том смысле, что их величина вместе с другими поступлениями в бюджет должна уравнивать государственные расходы, которые в противном случае надо уменьшать.

В-третьих, налогообложение не должно приводить к снижению реальных доходов граждан ниже предельно допустимого уровня, определяемого величиной прожиточного минимума.

Естественно, что построить систему налогообложения, отвечающую всем перечисленным принципам, крайне нелегко. Многие из требований, диктуемых ими, трудносовместимы, противоречивы. В этом состоит причина неустойчивости российского налогового законодательства, изменения и вида налогов и налоговых ставок. Динамичность налогов свойственна большинству государственных систем. Все дело в том, что налоги представляют собой ядро налоговой политики государства, а сама налоговая политика — часть экономической политики и социально-политического курса в целом. Так что колебания политического, экономического, социального курсов способны порождать изменения в системе налогообложения.

К тому же следует иметь в виду, что на долю налогов приходится 80—90% поступлений в государственный бюджет, поэтому любое крупное регулирование бюджета, связанное прежде всего с возникновением, усилением или ослаблением бюджетного дефицита, не может не коснуться налогов.

К числу универсальных принципов построения и функционирования налоговой системы государства следовало бы причислить **принцип возвратности налогов**. Суть его состоит в том, что государство должно принимать на себя обязательство возвращать налоги народу в виде денежных выплат, социальных благ, государственных услуг. Такое обязательство может носить адресный характер возврата непосредственно каждому налогоплательщику только в случае незаконно взысканных налогов. Но и в целом налогоплательщики как единая социальная группа вправе требовать от государства доказательства того, что налоговые поступления потрачены на их общее благо, а не пошли на удовлетворение корыстных интересов узких слоев или не растрочены впустую.

В этом смысле представляется целесообразным установление показателя доли налоговых поступлений, потраченных на обще-

ственные блага как критерий социальной ориентации системы налогообложения.

2.6.3. Государственное налоговое регулирование

Налоги существуют в странах как с централизованно управляемой, так и с рыночной экономикой. Однако виды налогов, уровень налоговых ставок, способы регистрации, декларирования объектов налогообложения, методы взимания налогов заметно отличаются.

С 80-х гг. многие развитые страны мира провели реформирование системы налогообложения. Рассмотрим подробнее особенности их налогового регулирования. Это полезно и с теоретической, и с практической точек зрения, особенно если учесть, что российские преобразования в данной сфере разворачиваются в контексте и в рамках мирового опыта, что нашло отражение в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Формирование и проведение налоговой политики всегда было одним из основных способов регулирования государством социально-экономической сферы. В различные периоды менялись цели и задачи налогового регулирования, а следовательно, направленность и результат налоговой политики, но функции налоговой системы и ее значение остаются неизменными. Чтобы наилучшим образом использовать возможности, заложенные в методах налогового регулирования, необходимо рационально сочетать решение с помощью налогового инструментария фискальных задач, а также задач государственного регулирования экономической деятельности.

Опыт построения и функционирования налоговых систем в развитых странах с рыночной экономикой позволяет выделить два различных подхода, определяющих место и роль налоговой системы в арсенале методов государственного регулирования: первый подход, основанный на концепции государственного регулирования Дж. М. Кейнса, и второй подход, основанный на постулатах неоклассической теории. Первый исторически предшествует второму.

После Второй мировой войны в течение ряда десятилетий и до начала 80-х гг. господствовал кейнсианский подход. В соответствии с концепцией Кейнса государственное регулирование экономики посредством налоговых мер должно быть направлено на обеспечение более полного использования всех факторов производства и стимулов к росту, а также устранение возникающих дис-

пропорций между объемом производства и платежеспособным спросом. Государственное регулирование заключается в воздействии на величину совокупного спроса, а главный инструмент такого воздействия — государственный бюджет, наполняемый налогами.

В условиях подъема, по Кейнсу, необходимо увеличивать налоги, а в кризисной ситуации — сокращать. Сокращение налогов производится прежде всего за счет расширения налоговых льгот предприятиям и предпринимателям тех отраслей экономики, которые составляют базовую основу для нового подъема. Подходящему налогу отводится роль автоматического стабилизатора, поскольку в условиях сбалансированного роста подоходный налог обеспечивает изъятие в бюджет значительной части возрастающих доходов (тем самым ограничивая спрос), а при кризисе учитывает снижение доходов. Действие автоматического налогового стабилизатора дополняется налоговыми мероприятиями государства, такими, как изменение ставок действующих налогов, расширение или сокращение перечня налоговых льгот.

В рамках кейнсианской концепции системы налогообложения строились по прогрессивному принципу с относительно большим числом шагов налоговой шкалы и высокими предельными ставками, но также и со значительным числом налоговых льгот, стимулирующих инвестиционную активность.

На рубеже 70—80-х гг. XX в. в ряде западных стран ухудшились общие условия воспроизводства, усилились инфляционные процессы. Поэтому в 80-е гг. повсеместно наблюдаются отход от концепции государственного регулирования Кейнса, а также изменения в налогово-финансовой стратегии развитых стран, связанные с уменьшением доли государственного сектора и ограничением сферы вмешательства государства в экономику.

Сфера деятельности государства во все большей степени ограничивается косвенными методами воздействия. Отказ от кейнсианских принципов государственного регулирования выразился в переориентации с антициклического регулирования спроса на стимулирование долгосрочного роста инвестиционной активности, ликвидацию диспропорций, структурную перестройку экономики. Произошел отказ от политики полной занятости, акцент сместился в сторону борьбы с инфляцией.

Теоретической базой налоговой политики, осуществляемой в настоящее время правительствами многих экономически развитых стран, является неоконсерватизм, основной постулат которого: «Все решает рынок, а не государство». В рамках неоконсерватиз-

ма наиболее крупными течениями являются монетаризм (основан на количественной теории денег) и теория экономики предложения. Они служат методологической основой налоговой политики консерваторов в большинстве стран.

Так, в соответствии с теорией предложения необходимо непосредственно осуществлять воздействие на производство путем целенаправленного и широкомасштабного снижения налогов. Налоговое регулирование должно обеспечить стимулы к сбережению и инвестированию.

До недавнего времени считалось, что значительный уровень налогообложения и высокая степень прогрессивности шкалы соответствуют, как правило, высокому уровню развития экономики и социальной инфраструктуры. Страны с высокими налоговыми ставками относились к лидирующим не только по производительности труда и темпам экономического роста, но и по уровню социальной защищенности населения.

В 90-е гг. XX в. отмечается тенденция снижения фактического налогового бремени на доходы корпораций и физических лиц. На фоне снижения уровня налогообложения прибыли предприятий и доходов населения в ряде ведущих стран (США, Япония, Великобритания) одновременно наблюдаются расширение базы налогообложения, уменьшение налоговых льгот. Поэтому при проведении налоговой реформы приходится искать возможность восполнить в перспективе текущие бюджетные потери и добиться увеличения доходной части бюджета.

Государственное налоговое регулирование в целом ставит своей задачей поиск оптимальной величины налоговой нагрузки на налогоплательщиков-товаропроизводителей, получателей доходов. Налоговую нагрузку, именуемую также налоговым бременем, можно в общем виде выразить следующей формулой:

$$НН = (Н / Д_{\text{н}}) \cdot 100\%,$$

где НН — налоговая нагрузка в процентах; Н — сумма налоговых платежей; $D_{\text{н}}$ — суммарный облагаемый доход, или доход, из которого уплачиваются налоги.

Таким образом, налоговая нагрузка представляет процентную долю дохода налогоплательщиков, изымаемых у них в виде налогов.

Понятно, что налоговая нагрузка может исчисляться в микроэкономическом и в макроэкономическом масштабе, т.е. на одного налогоплательщика, организацию, отрасль, регион и по всей экономике страны в целом. Применительно к каждому виду налога налоговая нагрузка выражается в виде процентной ставки, а

по отношению к совокупности налогов — средней общей налоговой ставкой, исчисленной с учетом базы налогообложения.

На первый взгляд представляется, что, стремясь к увеличению доходов государственного бюджета в виде налоговых поступлений, государство увеличивает налоговые ставки отдельных налогов и налоговой нагрузки в целом. В действительности картина выглядит гораздо сложнее.

Графическое отображение зависимости между доходами государственного бюджета и величиной налоговой нагрузки получило в экономической теории название «кривой Лаффера» по имени американского экономиста А. Лаффера (рис. 2.7).

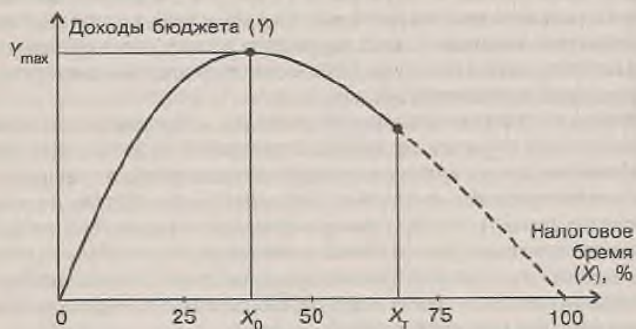


Рис. 2.7. Зависимость доходов бюджета от налоговой нагрузки

Предположим, что мы стремимся найти оптимальное значение нагрузки X , при котором доходы государства (поступление в бюджет) Y будут максимальными. Чтобы найти искомое значение X_0 , надо установить зависимость доходов Y от налоговой нагрузки X при прочих равных условиях, т.е. в предположении, что другие факторы не изменяются либо не оказывают влияния на государственные доходы.

Очевидно, что при ставке $X=0$ доход Y тоже будет равен нулю, ибо государство не будет получать налогов, а следовательно, и доходов. Столь же очевидно, что при налоговой ставке $X=100\%$ предприятия, предприниматели, у которых государство полностью изымает в бюджет их доход, потеряют интерес к работе и прекратят производство, экономическую деятельность, вследствие чего не будут приносить дохода. Так что нулевой в этом случае станет база взимания налога.

Кроме того, реальное значение налоговой нагрузки не должно превосходить критического значения X_m , при котором остающаяся в распоряжении товаропроизводителя доля дохода величиной $(100\% - X_m)$ равна неизбежным издержкам производства. Расхождение издержек производства (стоимости материалов, сырья, зарплаты, оборудования) на налоги неумолимо ведет к свертыванию производства.

Можно предположить далее, что при низких налоговых ставках, не отягощающих товаропроизводителей, они будут приносить высокий налогооблагаемый доход; с увеличением налоговой нагрузки X будут расти и налоги, и государственный доход. Но по мере роста налоговой нагрузки стремление поддерживать высокие объемы производства начнет уменьшаться, снизятся доходы производителей, а с ними и налоговые поступления государства, равные произведению налоговой ставки на доходы производителей.

Исходя из этих соображений, естественно предположить, что существует значение налоговой нагрузки X_0 , при котором поступления от налогов в государственный бюджет достигнут максимальной величины Y_{max} . Так что государству целесообразно установить налоговую нагрузку на уровне X_0 . Теоретически определить оптимальное значение налоговой нагрузки не удастся, но практика показывает, что суммарные налоговые изъятия из валового дохода товаропроизводителей, превышающие 35–40% его величины, нецелесообразны с позиций поддержания интереса предприятий к наращиванию производства.

Между тем разные страны придерживаются различных позиций в отношении доли, которую должны составлять налоги в их валовом национальном продукте, о чем можно судить по реальным цифрам. Так, если США и Япония ориентируются на налоговые поступления, составляющие 30–35% ВВП, то в Великобритании этот показатель составлял в 90-е гг. примерно 40%, в Германии — около 45%, а в Швейцарии превышал 50%. В России в начале 90-х гг. налоговые платежи вместе со всеми другими видами отчислений в бюджет и во внебюджетные фонды составили примерно половину валового дохода производителей, а то и более.

Однако следует различать номинальные, устанавливаемые законом, и реальные налоговые ставки, в соответствии с которыми реально выплачивается, вносится налог. Реальные ставки существенно ниже номинальных в связи с низким уровнем собираемости налогов. Хозяйствующие субъекты, юридические и физические лица стремятся скрыть от государства истинную величину получаемых ими налогооблагаемых доходов, искусственно уменьшить величину доходов, с которой уплачиваются налоги, и такими об-

разом уменьшить величину уплачиваемого, вносимого в государственные и местные бюджеты налога. Предположим, что истинная, реальная величина налогооблагаемого дохода равна D_p , а объявленная налоговым органом для начисления налога — D_0 . Тогда уплаченный по установленной законом ставке CT_0 налог на доход D_0 составит в предположении пропорционального налогообложения $CT_0 \times D_0$, тогда как оплатить следовало налог $CT_p \times D_p$. Определим реальную ставку уплаченного налога CT_p , исходя из того, что если бы налогоплательщик уплачивал налог со всей суммы D_p , то при той же величине суммы налога $CT_0 \times D_0$ ставка налога CT_p была бы меньшей. Действительно, из условия равенства суммы налога получаем

$$CT_0 \times D_0 = CT_p \times D_p,$$

откуда

$$CT_p = CT_0 \times D_0 / D_p,$$

т.е. реальная ставка меньше установленной законом во столько раз, во сколько объявленные доходы меньше реальных.

Например, при установленной законом ставке налога $CT_0 = 65\%$ от дохода, если объявленный доход D_0 составляет 70% от реального D_p , то реальная ставка

$$CT_p = 60\% \times 65\% / 100\% = 39\%.$$

Если налогообложение не пропорциональное, а прогрессивное, то картина меняется еще более разительным образом.

Все сказанное относится не только к ставкам одного вида налога, но и к налоговой нагрузке в целом.

Столь же существенно влияют на реальную налоговую нагрузку и многочисленные налоговые льготы, которые по замыслу снижают величину налогового бремени. Но так как налоговые льготы представляются отдельным налогоплательщикам, то не пользующиеся льготами вынуждены принимать на себя дополнительную часть налогового бремени.

Есть и другие причины, по которым устанавливаемые законами отдельных стран суммарные налоговые ставки выше предсказываемых кривой Лаффера оптимальных значений. Дело еще и в том, что назначение ставок налогообложения подчинено требованиям текущей экономической ситуации. Приходится выбирать: либо решение фискальных задач в данный период, либо некото-

рое снижение налоговых поступлений в целях стимулирования экономического роста с последующим расширением налоговой базы и, соответственно, ростом бюджетных доходов.

Высокие налоговые ставки в российской экономике 90-х гг. XX в. были обусловлены прежде всего бюджетным дефицитом, нехваткой государственных средств для осуществления социально-экономических программ. Сказывалось также неверие в то, что снижение налоговых ставок приведет к быстрому росту производства и подъему экономики. В то же время производители не без оснований указывали на непомерность налогов при существующей структуре и величине ставок налогообложения. В ответ на отягчающие налоги налогоплательщики ищут пути сокрытия доходов, имущества и невыплаты налогов. В итоге реальные налоговые ставки складываются посредством саморегулирования, неявного компромисса между государством и налогоплательщиками. В начале 2000-х гг. российские законодатели пошли на смягчение налогового бремени.

При определении ставок налогообложения заработной платы работников следует учитывать, что налог на заработную плату уменьшает количество денег, которые работник получает на руки. Работник исходит из того, что за отработанное количество часов он должен получить определенное количество денег, которое с позиций работника и есть его заработная плата («чистая» заработная плата, получаемая работником). Если увеличивается ставка налога на заработную плату (что способно привести к снижению «чистого» дохода работника при сохранении номинального уровня оплаты труда), то работник либо потребует повысить номинальный уровень оплаты, либо предложит снизить количество рабочих часов в соответствии с уменьшившимся уровнем его «чистого», получаемого на руки дохода.

Желая сохранить работников, которые могут уйти с работы в связи с понижением приносимого трудом дохода, администрация фирмы будет вынуждена либо повысить номинальную заработную плату работников, либо прибегнуть к сокращению рабочего времени или численности работников, заменяя их труд капиталом. При условии, что фирма сохраняет работников и продолжительность рабочего времени, компенсируя увеличение налога на заработную плату адекватным повышением тарифа оплаты труда, номинальной заработной платы, введенный дополнительный налог целиком ляжет на плечи самой фирмы, а она, в свою очередь, постарается перенести его на покупателя своих товаров, повышая цены.

Так что, вводя новые налоги, увеличивая налоговые ставки, надо иметь в виду возможность разнообразных последующих реакций, в том числе переложения налога с первичного его адресата на других лиц. Увеличивая налоги на товаропроизводителей, государство должно иметь в виду, что последние постараются переложить нагрузку на потребителей, покупателей путем адекватного увеличения цены предложения своего товара на рынке.

Государственное налоговое регулирование ставит своей целью не только поиск оптимальной величины налоговой нагрузки на товаропроизводителей с учетом интересов как текущего пополнения бюджета, так и сохранения остаточного дохода производителей, а также сочетания текущих и перспективных интересов. Посредством изменения ставок и порядка взимания налогов на экспорт и импорт товаров, таможенных пошлин государство регулирует внешнеэкономический оборот, проводит протекционистскую политику защиты интересов отечественных товаропроизводителей.

Налоговое регулирование со стороны государства призвано также стимулировать инвестиционную активность, способствовать использованию технико-технологических инноваций путем создания благоприятных налоговых условий.

Применяя налоговые механизмы государственного регулирования экономики, необходимо учитывать чрезвычайно тонкий характер их действия, наличие труднопредсказуемых последствий регулирующего воздействия, обусловленных прямым или косвенным влиянием налогов на самые разные мотивы и факторы экономической деятельности, возникновением социальных отголосков.

Глава 3 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРАМИ ЭКОНОМИКИ И СФЕРАМИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1. Государственное управление производственным сектором и отраслевой структурой производства

3.1.1. Роль государства в управлении производством

Производство было, есть и всегда будет несущей конструкцией экономики, ее базисом. От состояния производства, его качества, эффективности, конкурентоспособности зависит в конечном счете результативность всей экономической деятельности, объединяющей производство, распределение, обмен, потребление продукции, товаров, услуг.

Производство есть создание любого продукта труда, деятельность, направленная на получение нужных людям вещей посредством их изготовления. В более четком представлении производство — это деятельность, действия, посредством которых люди, используя природные ресурсы и имеющиеся средства труда, создают разные виды экономического продукта, необходимого для поддержания жизни, развития экономики, приумножения богатства, удовлетворения других потребностей.

Исторически представление о производстве складывалось как о материальном производстве, т.е. создании продуктов труда в материально-вещественной форме, в виде материально осязаемых вещей, предметов. Такое представление оказалось довольно живучим, сохранившимся у отдельных людей до сих пор. Сторонники концепции отнесения производства к изготовлению материальных ценностей разделяют экономику на производственную и непроизводственную сферы, характеризуя последнюю как предоставление услуг, осуществление интеллектуально-духовной деятельности, участие в управлении. По мере развития производства услуг, доля которых в валовом внутреннем продукте экономически развитых стран достигла половины, колоссального разветвления информационного производства разделение экономики на производственную и непроизводственную сферы стало носить условный характер.

К тому же в настоящее время многие оказываемые услуги относятся к категории материальных и тесно связаны с материаль-

ным производством. Это, например, ремонт и обслуживание разных видов техники, перевозка грузов, отдельные виды коммунальных услуг. Производство таких услуг мало чем отличается от производства продукции, товаров. В последние годы понятие «производство» стали использовать и применительно к духовным, культурным услугам, обучению, здравоохранению, науке и управлению. Вошли в научный обиход словосочетания «производство знаний», «производство научно-технической продукции», «производство фильмов» и даже «производство здоровья». Таким образом, понятие «производство» стали относить практически к любому виду созидательной деятельности.

Суть процесса производства состоит в преобразовании исходных ресурсов — сырья, материалов, энергии, полуфабрикатов, информации — при одновременном использовании труда в итоговый продукт производственной деятельности, который может обладать самой разной природой. В ходе производства происходят соединение производственных факторов и создание на этой основе производимого продукта. Результат в общем виде принято называть продукцией.

Во всей истории государственности аппарат государственной власти не стоял вне проблем управления производством, воздействия на производство как материальную основу обеспечения жизнедеятельности и источник доходов государства.

Естественно, что органы государственной власти и лица, представляющие эту власть, не должны и не могут заниматься управлением конкретными производственно-технологическими процессами, это дело инженеров, технологов, производственного менеджмента, хозяйствующих субъектов. Государство всегда видело свою функцию в том, чтобы извлекать часть выгоды от производственной деятельности и в этих интересах принуждать или побуждать людей к участию в производстве.

Постепенно стало складываться и государственное производство в том смысле, что государству стали принадлежать средства (факторы) производства и возникло производство продукта, непосредственно необходимого государству для обеспечения внутренней и внешней безопасности, в целях управления. Вопросами управления этими производственными объектами государству пришлось заниматься более тесным образом, не с позиций наблюдателя и собирателя налогов, а в качестве собственника, хозяина или по меньшей мере носителя регулятивных функций.

Хотя деятельность государственных органов была в основном сосредоточена на макроэкономическом управлении производством, регулировании производственных отношений и структуры

производства в целом, государственное управление производством воспринималось как угнетающее. В силу этого экономисты либерального толка, следуя Адаму Смиту, взывали к невмешательству государства в производственную экономику в надежде, что регулятивную функцию настройки производства на удовлетворение запросов потребителей способна выполнить «невидимая рука» рынка.

В то же время в странах с централизованно управляемой плановой экономикой советского типа проявлялась обратная тенденция к огосударствлению производства в смысле как принадлежности государству основных средств производства, так и сквозного государственного планирования структуры и объемов производства, достигающего уровня организаций, предприятий.

Несмотря на всеобщность советского государственного планирования, и ему не удалось обеспечить желаемые темпы роста производства, соблюдать целесообразные пропорции, формировать отраслевую, региональную, технологическую, воспроизводственную структуру экономики. Производство средств производства намного опережало производство предметов потребления, в отраслевой структуре преобладали отрасли добычи и первичной переработки сырья, гипертрофированно высокой была доля в производстве военно-промышленного комплекса. Но в целом государство обладало административно-распорядительными, плановыми рычагами воздействия на размещение производства, инвестирование, объемные показатели выпуска определенных видов продукции государственными предприятиями.

В связи с переходом российской экономики к рыночным формам и методам хозяйствования, сопровождаемым значительной степенью разгосударствления управления производством, приватизацией производственных организаций, отходом от государственного директивного планирования, возможности государственных органов воздействовать на структуру, объемы производства практически во всех секторах экономики значительно уменьшились. Собственно, так и должно быть в связи с тем, что в условиях рынка многие функции государственного управления производством трансформируются в рыночное саморегулирование. В то же время налаживание действия рыночных механизмов, контроль за соответствием этого действия законодательно установленным правилам остаются за государством.

Принципиально важно и то, что рыночные механизмы саморегуляции производства действуют эффективно в пределах микроэкономического пространства — определенного рынка, производственной организации, предпринимательской структуры. В макро-

экономических масштабах, на уровне производственной экономики отрасли, региона, страны действие таких автоматических рыночных регуляторов, как цена, прибыль, себестоимость, конкурентные преимущества товара и даже величина спроса и предложения конкретных товаров и услуг, обретает иной характер. Регуляторы отдельных звеньев большой хозяйственной системы способны воздействовать на систему иным образом, чем на ее элементы.

Например, повышение цены определенного товара на локальном рынке способно согласно закону спроса уменьшить величину спроса на этот товар на данном рынке и тем самым восстановить равновесие между спросом и предложением на новом уровне цен. Но повышение цен в макроэкономическом масштабе не ведет автоматически к установлению равновесия за счет снижения совокупного спроса. Рыночное саморегулирование не в силах справиться с инфляцией в масштабе страны, если в этот процесс не вмешивается государство.

В российских условиях задействованные в процесс реформ рыночные регуляторы не приводили автоматически к росту производства, повышению его качества и эффективности. В свете подобной ситуации государству необходимо либо по-иному настраивать действие рыночных механизмов, либо брать в свои руки рычаги управления производством. А точнее, следует идти и по первому, и по второму пути, комбинируя их в целях достижения наибольшего успеха.

Несомненно, что рынок возбуждает производство посредством спроса на товары и услуги, выпуск которых приносит прибыль, доходы, увеличение богатства, стоимости компании и непосредственно производителям, и другим участникам рыночного процесса. Но этого недостаточно для подъема, роста производства в России. Благополучие государственного аппарата слабо связано с состоянием производства. Благоприятная конъюнктура мирового рынка сырья и энергии располагает российских товаропроизводителей сосредоточивать внимание на простейшем производстве — извлечении из недр природных ресурсов. Низкий платежеспособный спрос небогатого населения позволяет производителям выпускать некачественные, но относительно дешевые товары. Часть производств держится на прямых или косвенных государственных дотациях в виде, скажем, государственных закупок по завышенным ценам, пользования полубесплатными государственными ресурсами, налоговыми льготами. Повсеместно распространены теневое производство и производственная деятельность, базирующаяся на расхищении все еще масштабной и представительной государственной собственности.

Между тем российское государство обладает множественными слабо используемыми возможностями прямого государственного управления и экономического регулирования производства. В первую очередь это касается производственных организаций, имущество которых находится в государственной собственности, таких как государственные унитарные предприятия. В той же, если не большей, мере следует говорить об управлении материально-вещественными факторами производства (земля, недра, природные богатства), находящимися в собственности государства, и производственным капиталом государства в денежной форме.

Но и по отношению к средствам производства, производственным организациям негосударственной формы собственности государство располагает рычагами, инструментами и даже институтами, позволяющими осуществлять регулирование в интересах выгодного для всех участников и самого государства развития производства.

Выделим главные направления государственного воздействия на производственный сектор экономики в условиях рыночных отношений.

Генеральная линия действий государства состоит в проведении **структурной политики**, которая в отношении отраслей материального производства проявляется прежде всего в осуществлении **промышленной политики**. В индустриально развитых странах, а потенциально — и в развивающихся, судьба производственного сектора в целом определяется в первую очередь развитием промышленного производства. Это, во-первых, ключевая отрасль всего производства в целом и, во-вторых, двигатель технико-технологического прогресса в сельском хозяйстве, строительстве, транспорте, связи, коммунальном хозяйстве, информационном производстве. При всей ограниченности инструментов прямого воздействия на производственные организации государство и в условиях рыночной экономики способно проводить активную структурную и промышленную политику.

Традиционно государство проявляет свою способность влиять на структуру производства посредством **инвестиционной поддержки** отраслей, играющих определяющую роль в стабилизации и подъеме экономики, удержании позиций на внутреннем и мировом рынках. Такой способ действий был характерен для российской экономики советского периода, когда основной инвестиционный поток направлялся государством в сферу производства, в особенности — в машиностроение, приборостроение, оборонную промышленность. В связи с рыночными реформами возможности непосредственного, прямого инвестиционного влияния госу-

дарства на отраслевую структуру производства значительно снизились ввиду скудности бюджетных инвестиционных источников. В определенной степени то же можно сказать о влиянии государства посредством прямых инвестиций на региональную структуру производства.

В условиях наблюдаемого развития мировой торговли и внешнеэкономического сотрудничества возрастает способность государственной поддержки определенных отраслей производства, видов производств, региональных и отраслевых производственных комплексов посредством **государственного протекционизма** в виде покровительства и защиты от внешней конкуренции. Конкретным механизмом реализации этого способа государственного регулирования производства служат установление таможенных пошлин, регулирование налогов на экспорт и импорт, ограничение импорта посредством ограничительных квот и выделения контингента ввозимых в страну товаров.

Характерным для рыночной экономики является **государственное антимонопольное управление** производством, представляющее при его умелом, целенаправленном использовании мощный инструмент воздействия на товаропроизводителей, структуру и размещение производства, на движение рыночных цен. В последующем изложении этот метод государственного регулирования производства рассмотрен более детально.

Самым мощным инструментом государственного влияния на структуру производства в стране служат **государственные закупки** продукции отечественных производственных организаций, предприятий. Подобные закупки на контрактной основе правомерно рассматривать как государственный заказ производству, оплачиваемый из средств государственного бюджета, призванный удовлетворять общественные потребности, прежде всего — в обороне, безопасности. Направляя бюджетные средства для оплаты закупок товаропроизводителям, государство формирует и активизирует спрос, поддерживает производство, влияет на рыночную конъюнктуру.

Государство располагает также инструментами прямого воздействия на качество производимой продукции, конкурентоспособность продукта производственной деятельности в виде установления **государственных стандартов**, содержащих требования к показателям технического уровня и качества продукции отечественного производства. Распространенными формами нормативного воздействия на производителей служат **сертификация** производимых товаров государственными органами и государственный контроль

(инспекция) доброкачественности товаров, представленных на рынке.

Универсальный инструмент государственного воздействия на производство представляет, как уже говорилось выше, **налоговая политика**. Принято считать, что, снижая налоги на товаропроизводителей, государство способствует росту производства, и наоборот, повышение налогового бремени угнетает производство, приводит к его сокращению. Хотя истинная, реальная связь между динамикой производства и уровнем его налогообложения не столь однозначна, несомненно, что структура налогов и величины налоговых ставок оказывают значительное воздействие на состояние производства, входят в арсенал инструментов государственного регулирования производства.

Становление рыночных отношений в России, развитие частного-предпринимательского сектора расширили способность государства оказывать регулирующее воздействие на производство в этом секторе посредством условий **предоставления государственного имущества в аренду или в концессию** предпринимательским структурам. Вновь зародившиеся предпринимательские структуры испытывают острую нужду в земельных участках, производственных площадях, природных ресурсах, помещениях под офисы, склады, базы, средствах сообщения. Между тем определяющая часть соответствующих имущественных комплексов не приватизирована, находится в государственной или муниципальной собственности. Это дает в руки государства ключ к регулированию производственного предпринимательства путем сдачи государственного имущества в аренду и концессию в зависимости от вклада в развитие производства. Такой подход способен, правда, входить в противоречие с интересами государства получать высокие доходы от предоставляемых в аренду объектов.

Еще один рычаг государственного содействия развитию производства в условиях рыночной системы хозяйствования заключается в предоставлении имущественных объектов государственной собственности в качестве залога, необходимого для получения банковского кредита производственными организациями, в судьбе которых заинтересовано государство.

Таким образом, несмотря на то, что рынок по своей природе призван ограничивать государственное вмешательство в экономику, государство и в условиях рыночных отношений располагает обширным набором средств воздействия на производство.

3.1.2. Государственная промышленная политика

Под государственной промышленной политикой понимается проводимая государственными органами управления долговременная линия действий, воплощаемая в виде системы предпринимаемых государством мер по поддержанию и развитию промышленного производства как стержневой части производственной экономики, от которой зависят все другие отрасли и социальная сфера. Промышленная политика представляет неотъемлемую часть общей государственной экономической политики, воплощающей социально-экономическую стратегию на длительную перспективу.

В осязаемой перспективе цели промышленной политики России предопределены состоянием промышленности и экономики в целом, ресурсными возможностями, наличествующими факторами производства. В свете этих объективных реалий цели российской промышленной политики рисуются следующим образом.

1. Достижение в ближайшие годы ощутимого подъема промышленного производства со структурой выпуска промышленной продукции, соответствующей внутренним потребностям страны и устойчивому спросу на внешних рынках.

2. Последовательное обновление технической базы производства с упором на использование прогрессивных ресурсосберегающих технологий, позволяющих в то же время достичь показателей качества, обеспечивающих конкурентоспособность продукции и возможность импортозамещения по ключевым позициям.

3. Достижение как можно более полного использования имеющегося ресурсного потенциала промышленного производства с учетом ограниченных возможностей полной замены парка оборудования.

4. Сосредоточение доступных инвестиционных ресурсов на тех прорывных направлениях, видах отраслевых производств, где имеются предпосылки и существует реальная возможность занять высшие мировые позиции (отдельные образцы вооружений, космической техники, энергоагрегаты, прогрессивные виды материалов, современные биотехнологии и др.).

В ближайшие годы промышленная политика России будет находиться под мощным прессингом финансовых, экологических, природно-ресурсных, социальных, военно-политических ограничений. Эти ограничения порождены как унаследованным от прошлых периодов состоянием промышленного потенциала, технологических укладов и укоренившихся форм и методов управления, так и внутренними и внешними факторами социальной природы, положением России в мировом экономическом сообществе. Учет

таких ограничений, возможное сужение зоны их действия, а также частичное или полное снятие представляют важнейший компонент государственной промышленной политики. Проанализируем определяющие виды ограничений.

Ограниченные инвестиционные возможности связаны с низким уровнем валового внутреннего продукта и напряженностью бюджета. В ближайшие годы инвестиционный фактор будет оказывать сильное влияние на промышленную политику ввиду отсутствия возможностей наращивания государственных капиталовложений в промышленность. Так как приток финансовых ресурсов в федеральный, региональный и местные бюджеты не может быть увеличен посредством ужесточения и без того тяжелого налогового бремени, в распоряжении Правительства остаются следующие возможности ослабления инвестиционных ограничений:

а) повышение уровня собираемости налогов при сохранении величины налоговых ставок за счет уменьшения уклонений от уплаты налогов;

б) реструктуризация внешнего долга, снижающая нагрузку на бюджет и освобождающая часть бюджетных средств для вложения в развитие производства;

в) активизация внебюджетных инвестиционных источников внутри страны за счет корпоративных структур и сбережений населения;

г) продажа неэффективно используемых имущественных комплексов, находящихся в государственной собственности;

д) привлечение иностранных инвестиций.

Ограничения, обусловленные недогрузкой производственных мощностей, возникли в связи с изменениями в структуре производства и преобразованиями форм и отношений собственности. Вместе с тем загрузить высвободившийся производственный аппарат очень трудно, так как это требует значительных вложений капитала на модернизацию производства. К тому же государство призвано заботиться прежде всего о недозагруженном оборудовании, находящемся в его собственности.

Неудовлетворительная возрастная структура и высокая степень физического и морального износа основных средств производства в российской промышленности требуют от государства участия в модернизации промышленно-производственного аппарата и стимулирования его обновления хозяйствующими субъектами.

Неудовлетворительная возрастная, воспроизводственная структура парка промышленного оборудования не может быть изменена радикальным образом не только в силу инвестиционных ограничений, но и в связи с явной недостаточностью проектно-кон-

структурских и технологических разработок и слабой машиностроительной базой. В связи с этим решение проблемы обеспечения промышленности производственными мощностями видится посредством лучшего, более полного использования имеющегося оборудования, продолжения частичной закупки приборов и промышленного оборудования за рубежом (на что у многих крупных российских промышленных корпораций есть собственные средства), а также выборочного осуществления проектов производства прогрессивного оборудования на предприятиях машиностроительного, в том числе военно-промышленного комплекса с привлечением средств предприятий, отраслей, обладающих инвестиционными возможностями.

Природно-экологические ограничения связаны с истощением используемых в промышленности природных ресурсов и промышленным загрязнением окружающей среды. В отношении сырьевых ресурсов данное ограничение требует некоторой трансформации структуры промышленной добычи и использования минерально-сырьевых и топливных ресурсов с учетом их запасов и принятых Россией обязательств по внешним поставкам. Сложнее обстоит дело с сельскохозяйственным сырьем, используемым в пищевой и легкой промышленности, где расширение ограниченных возможностей зависит от проведения экономической политики в сельскохозяйственном производстве с целью ослабления импортной зависимости. Неизбежным элементом промышленной политики должны стать ограничение наиболее вредных производств, очистка и утилизация отходов промышленного производства, использование малоотходных и безотходных технологий.

Недостаточность проведенных институциональных преобразований в промышленности. Необходимы продолжение преобразований форм и отношений собственности в промышленности, дальнейшее развитие организационно-правовых структур управления промышленным производством, совершенствование финансово-кредитной и налоговой систем, увязка промышленной и внешнеэкономической, экспортно-импортной политики, использование программно-целевого управления.

С одной стороны, государственная промышленная политика России призвана держать в поле своего влияния и действия экспортно-способные отрасли топливно-сырьевого сектора экономики, такие как нефтегазовая, лесозаготовительная и лесоперерабатываемая, металлургическая, золото- и алмазодобывающая промышленность. С другой стороны, нельзя упускать из поля государственного зрения отрасли, имеющие решающее значение для обеспечения военной и экономической безопасности, включая оборонную про-

мышленность, атомную энергетику, железнодорожный и другие виды магистрального транспорта, средства информационных коммуникаций, медицинское оборудование.

Значительную роль в государственной промышленной политике России играет дальнейшее создание **крупных промышленных корпоративных структур** в виде холдингов, транснациональных корпораций, базирующихся на принципах вертикальной производственно-технологической и горизонтальной конгломеративной интеграции.

В ряду институциональных преобразований неизбежна **трансформация государственных унитарных промышленных предприятий**, которые в своем большинстве не обеспечивают ни бюджетную эффективность в виде доходов, поступающих в государственный бюджет, ни собственную экономическую эффективность.

Для решения задачи подъема промышленного производства целесообразно использовать инструменты программно-целевого управления. Достичь быстрых результатов в области подъема промышленности реально посредством осуществления ограниченного круга приоритетных программ развития производства тех видов пользующейся спросом на внутренних и внешних рынках конкурентоспособной продукции, для которых существует ресурсная база и нужна ограниченная государственная финансовая поддержка.

Осуществление приоритетных программ развития производства конкурентоспособной импортозамещающей продукции благодаря наличию разветвленных связей таких программ с предприятиями промышленности и других отраслей хозяйства способно возбудить цепную реакцию роста производства в масштабах всей промышленности. Кроме того, программы развития производства важных видов промышленной продукции способствуют технико-технологическому процессу в соседних зонах, подотраслях промышленности, тянут за собой производство высокоэффективного оборудования. В осуществлении таких программ заинтересованы производители программной продукции, в связи с чем они способны стать инвесторами программ.

Возникновение значительного количества низкодоходных и убыточных промышленных предприятий в процессе проведения экономических реформ служит одним из главных тормозов на пути подъема промышленного производства. Курс на банкротство таких предприятий в большинстве случаев неприемлем как в силу социальных факторов, так и вследствие экономической нецелесообразности. Большинство российских малорентабельных промышленных предприятий способны встать на ноги при осуществлении

комплекса доступных мер по реструктуризации, для чего прежде всего необходимы воля руководителей, желание коллективов и квалифицированный менеджмент, а также придание реструктуризации предприятий статуса направления государственной экономической политики.

Реструктуризация промышленных предприятий предусматривает изменение структуры их активов, видов выпускаемой продукции, снижение издержек производства и обращения, проведение технологических преобразований, трансформацию системы управления предприятием. Характерно, что реструктуризация при условии ее последовательного осуществления на основе заранее выработанной программы оказывается одинаково полезной для предприятий разных форм собственности и организационно-правовых форм. Опыт реструктуризации свидетельствует, что в течение от одного-двух до нескольких лет уровень рентабельности удается поднять практически с нуля до 20–30% и надежно войти в зону безубыточности.

Естественно, что программы реструктуризации способны реализовать далеко не все предприятия, и часть из них не может избежать банкротства. Поэтому целесообразно централизованным образом, с участием федеральных органов и администрации регионов — субъектов Федерации на основе анализа отфильтровать по крайней мере крупные предприятия, которым следует рекомендовать проведение реструктуризации, и поддержать ее проведение.

3.1.3. Государственные закупки в системе управления производством

Переход к рыночной системе ведения хозяйства проявляется не только в возникновении рынка, представленного множеством продавцов и покупателей, которые свободно, по собственному выбору устанавливают партнерство продавца и покупателя, между которыми и заключается сделка купли-продажи товара или услуги. В этом общем рынке выделяется особый, специфический рынок, представленный множеством продавцов и одним покупателем в лице государства. С точки зрения классификации рынков по соотношению количества продавцов и покупателей это рынок монополии — антипод монопольному рынку.

Государство выступает на рынке в качестве крупнейшего покупателя во всех странах. Так, в США на государственные закупки приходится примерно 15% государственного бюджета, в других странах, где государство осуществляет закупки для удовлетворения социальных нужд, эта доля еще выше. В странах, где

рыночная экономика приходит на смену централизованно управляемой, подобно России, на государственные закупки продукции тратится до 50% национального бюджета.

Таким образом, область государственных закупок охватывает значительную часть производственной экономики и рынка товаров и услуг, в связи с чем управление закупками представляет важную и весомую часть государственного управления экономикой страны.

В теории и практике управления закупками для государственных нужд используется следующая терминология:

— **государственный заказчик** — уполномоченные органы, лица, осуществляющие от лица государства закупки продукции, товаров, услуг для государственных нужд;

— **поставщик** — организации, юридические лица, производящие и поставляющие продукцию по государственному заказу;

— **закупки** — приобретение государственным заказчиком товаров у поставщиков за счет средств государственного бюджета и внебюджетных фондов;

— **поставки** — передача товаров, оказание услуг, выполнение работ поставщиком для государственного заказчика согласно заключенным контрактам, договорам;

— **государственный контракт** — договор между государственным заказчиком и поставщиком, содержащий согласованные между сторонами условия поставок.

С точки зрения целей и интересов государства закупки выполняют следующие задачи:

— служат способом удовлетворения потребностей государства в товарах и услугах, производимых собственными, отечественными товаропроизводителями, предпринимателями;

— позволяют повысить, активизировать спрос на товары и услуги в стране, благодаря чему возникают побудительные мотивы к развитию производства и предпринимательства, подъему экономики;

— способствуют конкуренции между производителями, выступающими в роли поставщиков продукции для государственных нужд, что укрепляет рыночные начала в экономике и способствует росту эффективности и качества производства.

Для поставщиков государственные закупки представляют интерес как потенциальная и реальная возможность сбыта продукции мощному и надежному покупателю в лице государства на основе длительных, подкрепленных гарантиями контрактов.

Рынок государственных закупок довольно специфичен и характеризуется следующими признаками, отличающими его от других рынков:

1) в качестве покупателей на рынке представлено государство, выступающее как государственный заказчик в облике органов государственной власти федерального уровня или уровня субъектов Федерации, других получателей бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, осуществляющих закупки для государственных нужд за счет указанных средств;

2) государственные закупки осуществляются на конкурсной основе путем выбора заказчиком поставщика, предложившего наиболее предпочтительные условия поставок;

3) отношения по закупкам и поставкам между государственным заказчиком и поставщиками регулируются Гражданским и Бюджетным кодексами Российской Федерации, иными нормативно-правовыми актами о закупках и поставках для государственных нужд.

Наличие отмеченных характерных признаков позволяет относить рынок государственных закупок к категории рынков с высокой степенью государственного регулирования.

Естественно, что государство, стремясь в рамках своих бюджетных возможностей всемерно расширять закупки и распространить их на многих поставщиков-производственников и предпринимателей, стремится в то же время осуществлять закупки эффективно. Это означает, что одна из целей, на которую должны ориентироваться государственные органы-закупщики при проведении закупочных кампаний, состоит в минимизации затрат на выполнение заказа либо в получении наибольшего эффекта при заданном уровне затрат.

Практически достижение этой цели предполагает выбор поставщика, способного и согласного выполнить заказ по минимальной цене при соблюдении условий и ограничений, сформированных заказчиком. Так что ключевые процедуры проведения закупочной кампании заказчиком направлены на поиск, отбор поставщиков-контрагентов торговой сделки, соответствующих названному критерию. Как свидетельствует мировая практика, универсальным инструментом решения проблемы выбора предпочтительного поставщика является проведение конкурсных торгов.

Конкурсные торги представляют систему организованных заказчиком действий по выдаче заказов на поставку товаров и услуг, подрядов на выполнение работ в соответствии с заранее объявленными условиями. Такого рода торги заключаются в привлечении к определенному сроку на принципах состязательности предложений от нескольких участников-претендентов с целью достижения выгодных для организатора сделки условий выполнения заказа. Так что конкурсные торги призваны включать в действие

механизм конкуренции на рынке государственных закупок для эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на закупки для государственных нужд.

В процессе конкурсных торгов выявляются:

— наличие необходимых профессионально-технических данных, управленческой компетенции, гражданской правоспособности потенциального поставщика;

— платежеспособность поставщика, его обеспеченность материальными и финансовыми ресурсами для выполнения заказа;

— наличие у поставщика документов, требуемых для заключения контракта.

Процедуры проведения конкурсных торгов и управление ходом этих процедур опираются на соблюдение ряда принципов.

Принцип открытости (гласности) предусматривает публичный характер проведения конкурсных торгов на всех этапах от установления условий участия и до подведения итогов, выявления победителей конкурса. Процедуры конкурсного отбора должны закрепляться положением об организации государственной закупки, гарантирующим их открытость и противодействующим возможной коррупции.

Принцип равноправия гарантирует одинаковый подход ко всем участникам конкурса, установление равноправных возможностей участия в торгах разных претендентов, идентичность условий проведения торгов, методов и критериев выявления победителей. В целях соблюдения принципа равноправия условия проведения торгов должны сохраняться неизменными в течение всего времени проведения конкурса. Дискриминация участников конкурса не допускается.

Принцип эффективности нацелен на достижение наибольшего для заказчика эффекта в виде экономической или социальной выгоды, получаемой посредством отбора предложения, обеспечивающего максимальный в сравнении с другими предложениями эффект на единицу затрат. Согласно принципу эффективности заказчик отдает предпочтение претенденту на заказ, обеспечивающему поставку с наибольшей выгодой (по минимальной цене) при прочих равных условиях.

Принцип экономичности предусматривает минимизацию затрат заказчика на осуществление процедур торга. Иначе говоря, имеется в виду снижение так называемых транзакционных издержек в виде расходов на организацию конкурсных торгов.

Принцип ответственности (обязательности) состоит в том, что уполномоченные представители государственного заказчика, заключающие контракт от лица государства, отвечают за неуклонное

обеспечение принятых обязательств, условий договора. В первую очередь имеется в виду своевременная и полная оплата выполненного заказа, осуществленных поставок. Понятно, что принцип ответственности должен распространяться и на заказчика, и на поставщика.

Управление государственными закупками опирается на выделение определяющих областей таких закупок, т.е. установление основных видов товаров и услуг, подлежащих закупке со стороны государства. В России государственные закупки распределяются по следующим направлениям.

1. **Закупки в составе федеральных целевых программ**, финансируемые за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников. Государственные заказчики федеральных целевых программ определяются Правительством России в процессе принятия и утверждения программ.

2. **Закупки по государственному оборонному заказу** для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, включая экспортно-импортные поставки. Государственным заказчиком оборонного заказа является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий заказы на разработку, производство и поставки продукции по оборонному заказу. Исполнителями оборонного заказа могут быть любые поставщики, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности по выполнению оборонного заказа.

3. **Закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд** в виде сырья и продовольствия. Осуществляются на конкурсной и внеконкурсной основе в целях удовлетворения федеральных потребностей (федеральный фонд) и потребностей субъектов Российской Федерации (региональный фонд). Перечень и объемы закупок определяются правительственными органами. Государственными заказчиками могут быть федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. **Закупки в государственный резерв**, представляющий особый федеральный (общероссийский) запас материальных ценностей, предназначенных для использования в целях и порядке, предусмотренных Федеральным законом о государственном материальном резерве. В государственный резерв включаются мобилизационные фонды, запасы стратегических материалов и товаров, материальные источники для обеспечения работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В качестве государственного

заказчика на закупку и поставку материальных ценностей в государственный резерв выступают федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление резервами.

Управление организаций проведения государственных закупок посредством конкурсных торгов в целях соблюдения интересов заказчика получило в мировой практике название «прокьюремент». По своему содержанию прокьюремент представляет системно организованную совокупность практических методов и приемов проведения закупок товаров, работ, услуг, осуществления конкурсных торгов, отстаивания долговременных интересов с соблюдением приведенных выше принципов.

Прокьюремент представляет новое направление научно-управленческой мысли, призванное содействовать рационализации процессов крупных государственных закупок как важного рычага влияния на производство. Стимульная функция прокьюремента состоит в том, что, налаживая цивилизованные отношения между заказчиками и поставщиками, он одновременно поддерживает конкуренцию и служит государственным побудителем роста производства.

3.2. Государственное управление социальными процессами и социальной сферой экономики

3.2.1. Участие государства в социальных процессах

В предыдущих разделах книги неоднократно подчеркивалась социальная ориентация государственного управления экономикой, указывалось на наличие явно выраженных социальных аспектов управления. Глубокая связь государственного управления с социальными процессами и явлениями вытекает из целей, задач, функций государственного воздействия на экономику. Поскольку генеральная цель государственного управления состоит в обеспечении народного благосостояния, повышении уровня жизни народа, удовлетворении общественных потребностей, то социальное начало призвано быть ведущим, определяющим принципом управления.

Статья 7 Конституции Российской Федерации гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». А это означает, что государственные органы управления должны проводить активную социальную политику, ориентировать экономику на решение социальных задач.

В современной экономической науке и теории управления закрепились понятия «социально ориентированная экономика» и близкий к нему термин «социально ориентированное рыночное хозяйство». Введенные в научный оборот реформатором послевоенной германской экономики Людвигом Эрхардом, автором книги «Благосостояние для всех», эти категории характеризуют экономику, которая по своей структуре, способу распределения доходов, целевым ориентирам государственного управления призвана служить всемерному повышению благосостояния народа, уровня жизни населения.

Ни одно современное государство не способно и не должно принимать на себя весь груз социальных забот об условиях жизни, трудовой занятости, социальной обеспеченности населения. **Патерналистская концепция**, согласно которой государство несет полную ответственность за социальную картину жизни в стране, за уровень обеспеченности социальными благами и потребления товаров и услуг, лишена оснований, абсолютно нереальна в любой экономике. Такая концепция тем более неприемлема в рыночной экономике. Удовлетворение социальных запросов и нужд — предмет заботы самих граждан, семей, домашних хозяйств, организаций, где люди работают, местных органов власти, благотворительных общественных фондов и в том числе государства.

Так что государство участвует в социальных процессах посредством удовлетворения социальных запросов за счет государственных источников, оказания содействия людям в решении их проблем, проведения общей социальной политики, вытекающей из функций государства и соответствующей его ресурсным возможностям. Мера участия государства в социальной экономике, способы такого участия в значительной степени зависят от общественно-политического строя страны, государственного устройства и складывающейся экономической ситуации.

Следует также иметь в виду, что воздействие государства на социальные процессы и его участие в этих процессах не сводится только к мерам экономической поддержки слабо защищенных слоев населения, государственного финансирования отраслей социальной сферы и социальных программ. Социальная политика государства означает одновременно обеспечение социальных прав и свобод граждан, гарантированных конституцией страны, действующими законами.

Необходимость участия государства в формировании и осуществлении социальной политики, направленной на рост народного благосостояния, вытекает не только из социальной миссии государства, ради которой оно в первую очередь создается и суще-

ствует. Дело еще в том, что социальные объекты в своем большинстве приносят гораздо меньше экономической выгоды в виде дохода, прибыли в сравнении с производственными, торговыми объектами, а зачастую вообще не рентабельны с чисто экономической точки зрения. Поэтому социальные объекты труднее поддаются коммерциализации, не попадают в зону предпринимательской деятельности, а целесообразность их существования диктуется в большей мере социальным, чем экономическим эффектом.

Возникает реальная опасность, что коммерциализация, приватизация объектов социальной природы способны породить либо их использование не по назначению, что часто наблюдается в современной российской практике, либо к установлению высоких, недоступных для небогатого потребителя рыночных цен на социальный продукт.

В связи с указанными особенностями государство вынуждено и одновременно обязано, с одной стороны, держать социальные объекты в поле своего непосредственного управления, частично сохранять их в государственной собственности и, с другой стороны, принимать на себя ощутимую долю затрат по содержанию таких объектов в виде прямого или косвенного финансирования из средств государственного бюджета.

В России постреформенного периода, после перехода к рыночным отношениям, когда государство устранилось от глобального управления экономическими процессами, провело приватизацию ряда объектов государственной собственности, выпустило из своих рук контроль над большинством цен, произошло ослабление централизованной социальной функции государства, потребовавшее ее компенсации посредством проведения специальных мер в области социальной политики. К таковым относятся:

- государственная поддержка социально уязвимых, наименее обеспеченных слоев населения;
- введение пособий по безработице;
- создание системы обязательного медицинского страхования;
- предоставление налоговых льгот и преференций организациям отраслей социальной сферы: культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта;
- проведение жилищно-коммунальной реформы;
- государственная поддержка малого предпринимательства;
- осуществление государственных целевых программ социальной направленности;
- преобразование системы социального страхования и пенсионного обеспечения.

Приходится отметить, что разработка и осуществление указанных мер по преобразованию системы государственного управления социальными процессами и социальной сферой экономики в России затянулись, пути и способы реализации этих мер во многом остаются неясными. Наблюдается явный разрыв между социальными запросами общества к государству и реальными ресурсными возможностями государства по удовлетворению этих запросов.

Укоренившаяся социальная психология, выработанный многими годами всеобщего государственного властвования общественный менталитет, практическое отсутствие эффективных форм гражданской самоорганизации приводят к продолжающемуся упованию на то, что именно российское государство может и должно решать все крупные социальные проблемы. С другой стороны, надежды на то, что переход к рыночным отношениям превратит Россию в государство с выраженной социальной ориентацией, придаст государственному управлению экономикой более яркую социальную окраску, пока не оправдываются.

3.2.2. Социальная поддержка и защита населения со стороны государства

Среди основных задач государственной социальной политики, на первое место выдвигается задача **социальной защиты и поддержки населения**. Суть ее состоит в том, что государственное социальное управление выделяет в качестве первостепенного приоритета решение проблем низкодоходных, малообеспеченных, социально уязвимых слоев населения. Главной целью социального управления становится предотвращение вопиющего социального неравенства, бедственного, а то и критического состояния обширных социальных групп и слоев населения, ведущего к социальным кризисам.

Чем тяжелее экономическая ситуация в стране, тем больше и громче звучат в ней призывы к социальной защите населения. О такой защите настоятельно просят, ее требуют от правительства. Сложность положения заключена в том, что если в стране наблюдается трудное экономическое положение, не растет производство, низок валовой внутренний продукт, то возможности правительства выделять дополнительные средства для социальной защиты населения крайне ограничены. Нагрузка на государственный бюджет возрастает, правительство вынуждено прибегать к использованию налогового бремени, в связи с чем снижаются доходы про-

изводственных организаций и работников. А это порождает новые социальные напряжения.

Чтобы выправить такое положение, недостаточно одного желания людей получить социальную защиту от невзгод уходящей жизни, намерений и обещаний правительства улучшить жизнь. Проблема может быть решена только тогда, когда экономика пойдет вверх и станет создавать минимум благ, который необходим людям. В этом в конечном итоге и состоит спасение. Но что же делать до того, в период, когда экономика, производство не способны удовлетворить настоятельные, первейшие потребности населения в благах и услугах? Как помочь людям, попавшим в тяжелое, бедственное состояние, и кому именно государство должно помогать?

Следует прежде всего понять, что в условиях недостаточного производства благ и услуг в стране, отсутствия финансовых возможностей закупки по импорту всего необходимого, если запасы и резервы доведены до минимума, государство не в силах обеспечить желаемый уровень жизни, потребления благ и услуг. Столь же нереальна в этих условиях задача полной социальной защиты всего населения от угроз недопотребления отдельных видов благ и услуг. Хуже того, если предоставить эти блага в нужном, желаемом количестве одним, то заведомо пострадают другие, кому эти блага не достанутся.

Поэтому и правительство, и народ должны осознавать, что поголовная государственная социальная защита населения от недостаточных доходов и недостающего потребления невозможна. Правильнее, обоснованнее говорить о **социальной поддержке** отдельных слоев и групп населения, наиболее в ней нуждающихся. Такие категории населения принято называть **социально уязвимыми** слоями. К **социально уязвимым** относят, прежде всего, лиц, лишенных возможности самостоятельно, собственными усилиями улучшить благосостояние, поддерживать необходимые условия жизни, существования.

В широком смысле слова социально уязвимыми считаются люди, обладающие доходами ниже прожиточного минимума. Строго говоря, при отнесении тех или иных групп людей к категории социально уязвимых следовало бы учитывать не только их текущие доходы, но и денежные сбережения, накопленное богатство, так называемый **имущественный ценз**. Однако поскольку получить достоверные сведения об имущественном состоянии и накоплениях людей трудно и государство не очень к тому стремится, приходится использовать в качестве критерия, характеризующего материаль-

ное положение человека, семьи, зарегистрированные денежные доходы.

В сложившейся практике социально уязвимыми считаются семьи с низким денежным доходом на члена семьи (чаще всего это многодетные семьи), семьи, потерявшие кормильца, матери, воспитывающие детей в одиночку, инвалиды, престарелые, пенсионеры, получающие недостаточное пособие, студенты, живущие на стипендию, безработные, лица, пострадавшие от стихийных бедствий, политических и социальных конфликтов, незаконного преследования. В ряде случаев к социально уязвимым слоям относят детей. Все эти люди нуждаются в социальной поддержке со стороны общества, властей, правительства.

Социальная поддержка может быть проявлена в самых разнообразных формах: в виде денежной помощи, предоставления материальных благ, бесплатного питания, приюта, крова, оказания медицинской, юридической, психологической помощи, попечительства, опекуна, усыновления.

Вопрос о том, кому, в каких видах и формах, в каком объеме оказывать социальную помощь, относится к числу труднейших в социальной экономике. Так как всем желающим получить помощь и нуждающимся в ней помочь просто невозможно, то ряд экономистов и социологов дают такой рецепт: «Помогать только тем, кто не способен помочь себе сам». Конечно, нелегко выявить, кто способен и кто не способен помочь себе сам, но рецепт заслуживает внимания.

В период становления рыночных отношений остро проявляется проблема социальной защиты населения от роста цен (инфляции) и безработицы. Для того чтобы рост цен на товары и услуги не приводил к катастрофическому снижению потребления и жизненного уровня, частично применяется индексация доходов. Заработная плата, пенсии, стипендии, другие виды доходов увеличиваются по мере роста розничных цен.

К сожалению, при спаде производства правительство не имеет возможности повысить доходы населения, заработную плату работникам государственных учреждений во столько раз, во сколько повышаются цены, т.е. осуществлять полную индексацию доходов. Так как количество товаров уменьшается, то выплата чрезмерного количества денег приведет к наводнению рынка денежной массой и, как следствие, к новому росту цен, что потребует увеличения доходов, и т.д. Возникнет инфляционная спираль, поэтому при отсутствии роста производства разумно повышать доходы в несколько меньшей степени, чем растут цены.

Существуют виды стабильной поддержки определенных слоев и категорий населения со стороны государства, правительства, общества, не связанные непосредственным образом с чрезвычайными ситуациями. Речь идет о людях, находящихся на длительном или постоянном иждивении государства и общества, живущих в основном за счет государственного обеспечения. Помочь этим людям, гарантировать их необходимыми средствами призвана социальная отрасль экономики, называемая **социальным обеспечением**. Организации социального обеспечения принимают на себя заботу о тех категориях, частях населения, которые в законодательном порядке располагают правом на длительную или постоянную помощь в связи с возрастом, инвалидностью, ограниченной трудоспособностью, отсутствием иных источников существования.

Наиболее распространенный вид социального обеспечения — **государственное пенсионное обеспечение**. В России в 2000 г. было свыше 35 млн пенсионеров. Большинство из них — пенсионеры по возрасту. Согласно российскому законодательству женщины с 55 лет, а мужчины — с 60 лет имеют право выхода на пенсию. Для лиц, работающих на вредных производствах, а также для военнослужащих этот возраст еще ниже. Пенсионерам по возрасту выплачивается пенсия, зависящая от стажа работы и уровня заработной платы, которую получал пенсионер до выхода на пенсию. Тем не менее в любом случае каждому пенсионеру гарантирована выплата пенсии не ниже минимального предусмотренного законом уровня. Кроме пенсий по старости выплачиваются пенсии по инвалидности. Пенсии по инвалидности не зависят от возраста и обусловлены только состоянием здоровья, невозможностью или ограниченной возможностью человека осуществлять трудовую деятельность.

Пенсии выплачиваются за счет средств Пенсионного фонда, образуемого из отчислений предприятий и организаций в этот фонд, и частично за счет государственного бюджета. По мере перехода к рыночным отношениям и повышения хозяйственной самостоятельности организации получают возможность создавать собственные пенсионные фонды для выплаты пенсий своим работникам.

Сами работники, граждане в условиях рыночной экономики получают возможность прибегать к **индивидуальному социальному страхованию** в негосударственных пенсионных фондах, что со временем приведет к снижению нагрузки на государственное пенсионное обеспечение.

Кроме пенсий из средств государственного и местного бюджетов предоставляются разнообразные пособия и выплаты различным категориям нуждающегося населения. Пособия и выплаты могут носить постоянный, длительный и временный характер. Возможно предоставление разовой, одномоментной социальной помощи. Пособия выдаются чаще всего с целью социальной поддержки детей, больных, престарелых, безработных, лиц, лишенных средств существования.

Для детей, лишенных родителей, не имеющих родительской заботы и поддержки, создаются детские дома, интернаты, заботу о них принимает на себя государство. Аналогично, хотя и в меньшей степени, проявляется забота о престарелых людях, не имеющих детей и родных, способных оказать им помощь. Для таких людей, нуждающихся не только в деньгах, но и в уходе, в оказании услуг, создаются дома престарелых.

Социальная помощь оказывается также в виде предоставления людям, семьям кредитов на строительство жилья, благоустройство, приобретение домашнего имущества.

Распространенным видом денежной помощи учащейся молодежи является выплата государственных стипендий.

Особый вид социальной помощи — медицинская помощь. В значительной степени такая помощь оказывается бесплатно. Тем не менее практически даже богатые страны не способны целиком возложить расходы здравоохранения на плечи государственного бюджета, часть медицинских услуг и лекарств является платной. В период перехода России к экономике рыночного типа неизбежно частичное использование денежных средств населения и предприятий на нужды здравоохранения в форме платной и страховой медицины. Государственная страховая медицина предусматривает обязательное медицинское страхование путем формирования страховых фондов из заработной платы и других отчислений предприятий и организаций. Денежные средства страховых фондов передаются медицинским учреждениям для оплаты медицинских услуг, что дает возможность обладателям страхового полиса обращаться в государственные лечебно-профилактические организации за необходимой медицинской помощью, оказываемой без оплаты.

Государство оказывает значительную помощь безработным. Прежде всего, она осуществляется в виде государственного пособия по безработице официально зарегистрированным безработным. Для лиц, потерявших работу, такое пособие в первые месяцы выплачивается в объеме, близком к той заработной плате, которую они имели перед потерей работы. В последующие месяцы

пособие снижается. Обычно принято предоставлять пособие по безработице в течение полугода со времени потери работы. Наряду с пособиями по безработице государство затрачивает средства на обучение безработных, помощь им в овладении новой специальностью.

В связи с демократизацией и либерализацией государственного управления в России возникла явная необходимость в социальной реабилитации как одном из направлений государственной социальной политики. Слово «реабилитация» означает восстановление, возвращение утерянного. Принято говорить о восстановлении здоровья, прав, возвращении доброго имени. Социальная реабилитация означает прежде всего восстановление нарушенной социальной справедливости.

Особенно остро в наше время стоит проблема социальной реабилитации невинно пострадавших. Любого пострадавшего человека жалко, но особенно печально, когда человек пострадал не по своей вине, а безвинно, по злому умыслу или случайному стечению обстоятельств. Поэтому общество, государство должны проявлять заботу о невинно пострадавших, ставших жертвами. Надо делать все возможное, чтобы вернуть им потерянное, по крайней мере то, что еще можно вернуть. Особенно высока социальная ответственность государства перед теми, кто пострадал вследствие противозаконных действий органов государственной власти и терроризма.

Существует целый ряд категорий невинно пострадавших лиц.

Это прежде всего жертвы противозаконных репрессий со стороны государственных органов и отдельных лиц, жертвы произвола, насилия, нарушения прав человека. В особенности печально известен в этом отношении сталинский период советской истории, когда миллионы людей были без всяких законных оснований лишены свободы, имущества, прав, стали переселенцами, потеряли работу, несли на себе клеймо ложных обвинений.

Это, кроме того, жертвы войн, потерявшие здоровье, ставшие инвалидами, лишившиеся крова. Наиболее тяжкий урон в этом отношении принесла людям России, бывшего Советского Союза Великая Отечественная война с германским фашизмом, в результате которой невинно пострадали десятки миллионов людей. К сожалению, продолжаются локальные региональные военные действия разного масштаба, результатом которых являются огромные потери: жизни, здоровья людей, имущества, ценностей. И снова в их жернова попадают безвинные люди, которые затем нуждаются в реабилитации.

Это также лица, пострадавшие от катастроф, стихийных бедствий, аварий. Только частичная компенсация потерь, обусловленных аварией на Чернобыльской атомной электростанции, поглотила многие миллиарды рублей. В результате землетрясений, оползней, затоплений, других стихийных бедствий страдают десятки тысяч людей, нуждающихся затем в социальной реабилитации.

К числу невинно пострадавших относятся инвалиды по болезням, жертвы эпидемий, пострадавшие от вредности производства, нуждающиеся в реабилитации.

В результате межгосударственных, межрегиональных, межнациональных конфликтов увеличивается число невинно пострадавших, появляются миллионы вынужденных переселенцев, нуждающихся в социальной реабилитации.

Всем этим «без вины виноватым» государство, общество призваны оказывать всемерную помощь, стремясь сделать все возможное для полной социальной реабилитации пострадавших.

Есть еще один вид социально полезной деятельности, именуемой **социальной благотворительностью**. Это бескорыстная и безвозмездная социальная помощь, поддержка, оказываемые на началах сочувствия, сопереживания, душевного расположения, осознания необходимости помогать людям в беде и поддерживать материальные благие начинания. Казалось бы, в данном случае речь идет о заведомо негосударственных, сугубо личных или осуществляемых от лица организаций, общественных и частных фондов видах материальной, денежной поддержки. Но в действительности государство способно оказывать влияние на социальных благотворителей, спонсоров, возбуждать и побуждать их действия, поддерживать их хотя бы налоговыми льготами на доходы, используемые в благотворительных целях.

Есть такие замечательные категории, понятия, свойства людей, как «доброта», «сострадание», «сочувствие», «отзывчивость», «участие в чужой беде». Принято считать, что человек отличается от животных наличием разума. Но, кроме того, не менее важно для человека как высшего существа наличие чувства любви к ближнему. Недаром одна из важнейших заповедей христианства гласит: «Люби ближнего своего яко самого себя». Самые благородные и уважаемые в мире люди утверждали, что счастье заключается в том, чтобы сделать счастливыми как можно больше других людей, что давать приятнее, чем брать. Так что принцип «рука дающего не оскудеет» есть высшее моральное правило, норма поведения.

К сожалению, в нашем обществе в течение многих лет отрицались религиозные ценности, человеческое достоинство, кодексы подлинной чести и морали, гуманизм, человеколюбие. Если и провозглашались иногда социалистические заклинания типа «человек человеку — друг, товарищ и брат», то ничего, кроме формального лозунга, в них не содержалось.

В итоге в обществе возникло стойкое убеждение, что забота о других людях — дело государства, а каждый должен заботиться только о себе, своей семье, близких и родных. Это не означает, что доброта, взаимопомощь были вообще изъяты из обихода. Сербодобольные люди всегда были и оставались в любом обществе, милосердие проявлялось во многих жизненных ситуациях. Но наблюдалось оно от случая к случаю и никоим образом не было государственно почитаемым образом и стилем поведения. Такова была и во многом остается **социальная праведность**.

Следует хорошо усвоить положение, что никакое государство не в силах только с помощью законов, выделения средств, оказания государственных форм социальной помощи справиться с проблемами социальной экономики. Всегда за чертой, границей официальной, узаконенной, обязательной государственной помощи будут находиться тысячи людей, которым способен эффективно помочь только ближний, непосредственно видящий чужую беду, проявляющий сострадание к бедствующим и нуждающимся, кто может глубже всего понять, что же им нужно.

Поэтому **социальная благотворительность**, проявляющаяся в том, что одни люди бескорыстно, по внутреннему душевному побуждению помогают другим, чем могут: деньгами, вещами, услугами, советами, заботой, лечением, утешением, — самый яркий признак благородства, совести человека.

Отсюда вовсе не следует, что надо обязательно помогать вся и всем, подавать, образно говоря, каждому, кто протягивает руку. Это даже при желании просто невозможно. Каков же критерий разумных действий в этом отношении? Обращаться в подобных ситуациях надо не только к разуму, но и к сердцу. Зов души, совесть, внутреннее убеждение подскажут, когда нельзя пройти мимо, а следует проявить сочувствие, оказать помощь, если ваша душа не очерствела.

Полезными могут оказаться и советы людей, стремление следовать примеру других, но надо твердо усвоить мысль, согласно которой добро лишь в минимальной степени творится по велению, указанию извне, оно должно проистекать из собственной воли, желания, внутреннего побуждения. Отсутствие последних лишь подчеркивает, что данная личность лишена элементарных человечес-

ких достоинств. Дорога в рай подобным людям заказана. Если же весьма богатые, высокодоходные люди и организации не проявляют позывов к оказанию помощи науке, образованию, культуре, искусству, учреждениям здравоохранения и просто бедным, беспомощным людям, детям, престарелым, то и государственным органам не грех обратить на это внимание.

К числу социальных процессов, которые постоянно должны находиться в поле зрения государственных органов управления и быть объектом такого управления, относятся природоохранные и природовосстановительные процессы.

Человек, люди, общество живут в природном окружении, без которого была бы невозможна сама жизнь. Людям жизненно необходимы земля, на которую они опираются, на которой строят, сеют, вода, которую они пьют, в которой моются, купаются, которой обогревают, охлаждают, орошают, воздух, которым они дышат, природные богатства, используемые в производстве и потреблении.

Так что социальная экономика, изучающая экономические процессы и явления в тесной увязке с жизнью людей, образом и уровнем жизни, несомненно, включает в себя экологические вопросы и проблемы. Ведь экология и жизнь связаны между собой узами, которые становятся более и более тесными. Человек, стремясь к лучшей жизни, настолько глубоко трансформировал и безжалостно эксплуатировал природу, что жизнь стала намного хуже и опасней, способна стать и более короткой.

Поэтому актуальнейшая социальная задача состоит в установлении разумного равновесия между тем, что мы берем от природы, насколько вмешиваемся в нее, и тем, что мы даем природе, насколько охраняем, защищаем, восстанавливаем ее во имя жизни настоящего и будущих поколений. Все это вместе взятое образует предмет и объект экономической и социальной экономики.

Осознание значимости экологии проявляется в постоянном увеличении средств, выделяемых на охрану и восстановление окружающей среды в государственном и местном бюджетах, в бюджетах организаций. Вместе с тем пока этих средств недостаточно для предотвращения разрушающего воздействия производства на природу, в связи с чем экологическая ситуация в ряде зон России ухудшается.

Думается также, что к области действий, именуемых государственной защитой и поддержкой населения, следует отнести государственное управление предотвращением и ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, влекущих за собой социальные бедствия, борьбу с внутренними и внешними очагами терроризма.

3.2.3. Формы, методы, инструменты государственного социального управления

Государственное управление социальными объектами и процессами опирается на обширную совокупность форм и методов, институтов и инструментов. Применение тех или иных методов, способов управления зависит от области управления, субъектов, объектов, процессов управления.

Различают методы социального управления на федеральном, региональном, муниципальном уровнях.

Методы и модели стратегического социального управления отличаются от методов оперативного, текущего управления.

Следует различать прямое, непосредственное управление государственными организациями отраслей социальной сферы и принадлежащими государству ресурсами, направляемыми на социальные нужды, с одной стороны, и косвенное управление, государственное регулирование социальной деятельности, социальных объектов и процессов, на которые государство способно оказывать побочное воздействие, с другой стороны.

Универсальным инструментом государственного управления социальными объектами и процессами служит социальное законодательство, представленное Конституцией РФ, Гражданским кодексом, Трудовым кодексом, Бюджетным кодексом, законами, регулирующими деятельность в отраслях социальной сферы на федеральном и региональном уровнях, законами о текущих годовых государственных бюджетах. К правовому регулированию социальных процессов со стороны государства относится и принятие нормативно-правовых актов в виде президентских указов и правительственных постановлений, содержащих меры государственного воздействия на социальную ситуацию, функционирование отраслей социальной сферы экономики, оказание социальной помощи и поддержки.

Рассмотрим более детально формы, методы и инструменты государственного управления социальными объектами и процессами применительно к характерным, типовым функциям управления.

Социальное целеполагание представляет исходный, отправной пункт государственного управления экономикой, воплощаемый в виде определения, установления долго-, средне- и краткосрочных целевых социальных ориентиров, на достижение которых направлено управление. Это выраженные в качественном виде или в количественном измерении целевые рубежи в форме показателей, характеризующих желаемое, намечаемое продвижение в области

социального прогресса, либо курс действий, воплощающих такой прогресс.

В стратегическом аспекте социальное целеполагание используется высшими органами государственной власти при разработке долгосрочных концепций социального развития. В принципе формированию социальных концепций, стратегий должна предшествовать выработка государственной социальной доктрины, опирающейся на всеобщую национальную идею.

Пока в России не удалось выработать и принять одобренную народом страны социальную доктрину. Остается неясным, будет ли Россия держать государственный курс на так называемую шведскую модель, характеризующуюся самой высокой социальной защищенностью граждан со стороны государства, германскую модель социально ориентированного рыночного хозяйства, модель «государства благосостояния», согласно которой целью государственной социальной политики является достижение высшего доступного уровня народного благосостояния, либо модель американской экономики, характеризующую наличием государственных социальных гарантий. Не исключено, что в России будет принята собственная модель социальной экономики, опирающейся на определенный уровень социальных гарантий со стороны государства.

В среднесрочной перспективе государственное социальное целеполагание опирается на установление целевых социальных нормативов дохода и потребления, таких как уровни оплаты труда, пенсий и пособий, среднедушевых доходов на члена семьи, прожиточного минимума, объемов потребления основных видов благ, услуг, обеспеченности жильем с учетом динамики этих показателей. Цели на среднесрочную перспективу должны отражать такие уровни развития и государственного обеспечения отраслей социальной сферы.

Краткосрочное государственное социальное целеполагание призвано определить гарантируемый государством уровень социального продвижения на ближайший период времени, подкрепленный государственным бюджетом, внебюджетными социальными фондами, мерами проводимой государством социальной политики.

К числу универсальных целевых показателей социального развития страны можно отнести предложенный ЮНЕСКО индекс развития, определяемый на основе следующих показателей:

- уровень жизни, измеряемый среднедушевыми доходами населения, выраженными в сопоставимых ценах;
- средняя продолжительность жизни;
- уровень образования населения.

Социальное прогнозирование на государственном уровне проявляется в виде разработки вариантных прогнозов социально-экономического развития экономики страны и регионов на ближнюю и отдаленную перспективу. Собственно социальные государственные прогнозы распространяются на предвидение демографической ситуации, рождаемости, смертности, численности, половозрастной структуры населения, состава городского и сельского населения, миграции, занятости, безработицы, уровня доходов, цен, инфляции, потребления основных видов товаров, благ, услуг. Социальное прогнозирование как часть государственного социального управления должно осуществляться в тесном единстве с экономическим прогнозированием, частью которого оно является.

Социальное прогнозирование служит инструментом научного подкрепления социальных целей и обоснования государственных планов и программ социального развития на ближнюю и дальнюю перспективу.

Социальное прогнозирование в отраслевом разрезе распространяется на базовые отрасли социальной сферы: культуру, образование, здравоохранение, физическую культуру, социальное и жилищно-коммунальное обеспечение, а в территориальном разрезе — на социальное развитие регионов — субъектов Федерации.

В условиях рыночной экономики государственное социальное планирование ориентировано первоочередным образом на разработку и принятие социальных стандартов в виде уровней, объемов социальных благ, услуг, предоставляемых государством или гарантируемых им в привязке к определенным временным рубежам. Государство устанавливает минимальные гарантированные уровни оплаты труда, пенсий, пособий в их соотношении с минимальным потребительским бюджетом семьи и прожиточным минимумом и закрепляет плановые показатели решениями, документами, принятыми высшими государственными органами в форме законов, указов, правительственных постановлений. Государственное социальное планирование предусматривает также установление плановых показателей развития отраслей социальной сферы, подкрепляемое объемами выделяемых для этих целей государственных ресурсов.

Центральным инструментом государственного социального планирования в рыночной экономике служит финансовое планирование посредством разработки, принятия и исполнения государственных бюджетов, о которых шла речь выше.

В составе государственного социального планирования выделяется его магистральная ветвь, именуемая государственным социальным программированием. Эта важнейшая в рыночных условиях

форма государственного управления экономикой воплощается в социальной области в виде разработки и реализации государственных целевых федеральных и региональных программ социальной ориентации, рассчитанных на период от одного-двух до десяти-пятнадцати лет.

Государственные социальные программы представляют совокупность увязанных во времени и в пространстве, по исполнителям и ресурсам мер, направленных на решение единой крупной социальной проблемы общегосударственного, отраслевого, регионального масштаба.

Приведем в качестве примера перечень наиболее крупных и важных государственных социальных программ, утвержденных Правительством РФ и включенных в государственный бюджет на 2003 г. (табл. 3.1).

Таблица 3.1

№ п/п	Наименование	Период действия, годы	Объем годового финансирования, млн руб.
1.	Федеральная целевая программа «Культура России»	2001—2005	4610
2.	Федеральная целевая программа «Жилище»	2002—2010	11 045
3.	Федеральная целевая программа «Старшее поколение»	2002—2004	300
4.	Федеральная целевая программа «Социальная поддержка инвалидов»	2002—2005	345
5.	Программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера»	До 2011	118
6.	Федеральная целевая программа «Дети России»	2003—2006	1527
7.	Федеральная целевая программа «Молодежь России»	2001—2005	250
8.	Федеральная программа развития образования	2001—2005	3556
9.	Федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера»	2002—2006	2870

Окончание табл. 3.1

№ п/п	Наименование	Период действия, годы	Объем годового финансирования, млн руб.
10.	Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их обороту»	2002—2004	495
11.	Федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий»	до 2010	377
12.	Федеральная целевая программа «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов»	2002—2010	513
13.	Федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования»	2002—2006	219
14.	Федеральная целевая программа «Развитие единой образовательной информационной сети»	2001—2005	1554
15.	Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»	До 2015	2652
16.	Федеральная целевая программа «Социальное развитие села»	До 2010	1538

Как следует из табл. 3.1, годовые расходы на крупнейшие государственные социальные программы в 2003 г. были намечены в объеме около 30 млрд руб., что составляет примерно 1,5% общегосударственных расходов и не более 5% бюджетных расходов социальной направленности. Это свидетельствует, что государственное бюджетное социальное программирование не обрело достаточно крупных масштабов.

Как и в любой другой области государственного управления экономикой, в государственном социальном управлении значимая роль должна отводиться таким функциям, как организация, стимулирование, оперативное регулирование, учет, контроль. Исполнение этих типовых функций органами государственного управления федерального уровня и на уровне субъектов Федерации в социальной области принципиально не отличается по формам, методам,

используемым инструментам от государственного управления другими секторами экономики. В то же время необходимо отметить исключительно высокую чувствительность государственного социального управления к несоблюдению законов, проявлению бюрократизма, коррумпированности государственных чиновников. Подобная чувствительность обусловлена тем, что любые нарушения, отклонения от норм в системе государственного социального управления сказываются на людях, гражданах, наносят ущерб их социальному благополучию и моральному состоянию.

3.2.4. Государственное регулирование труда и занятости. Социальное партнерство в государственном управлении

К числу фундаментальных по своему значению в экономике процессов, воздействие на которые не может остаться в стороне от государства, относятся трудовые процессы. Использование труда как определяющего фактора производства интересует государство с позиций достижения его высокой производительности, отдачи, предопределяющей величину производимого валового внутреннего продукта. Государство заинтересовано и в определенной мере отвечает за обеспечение трудовой занятости и озабочено наличием безработицы. Государство призвано регулировать рынок труда, воздействовать на спрос и предложение рабочей силы, держать в поле зрения проблемы оплаты труда. Все это вместе свидетельствует о том, что управление трудом и занятостью, регулирование трудовых отношений составляют неотъемлемую часть государственного управления экономикой.

Государственное регулирование трудовых процессов и занятости представляет обширный спектр методов и инструментов государственного воздействия на труд, рынок труда, оплату труда, трудовые отношения в целях повышения результативности и привлекательности, улучшения условий труда, удовлетворения потребностей в труде, обеспечения рациональной занятости, ограничения безработицы и социальной поддержки безработных. Способы и механизмы регулирования труда и занятости со стороны государства существенным образом зависят от характера общественно-политической и социально-экономической системы страны, состояния и развития рыночных отношений, их распространения на трудовую деятельность.

Хотя природа труда и его роль в развитии общества носят универсальный характер, при переходе к рыночной экономике трудовые отношения, управление трудом, использование труда пре-

терпевают кардинальные перемены. Если бы рыночные отношения не влияли радикальным образом на эффективность использования трудового потенциала, на производительность и качество труда, на отношение людей к трудовой деятельности, переход к рыночной экономике потерял бы основную часть своих преимуществ.

В любой экономической системе труд представляет собой сознательную, целесообразную, энергозатратную, полезную деятельность человека, осуществляемую для удовлетворения определенных общественных и личных потребностей. Однако область труда трактуется по-разному в различных социально-экономических системах. Так, в советской экономике, в течение длительного времени догматически толкуя марксизм, деятельность людей считали трудовой, только если она была связана с видоизменением природы в ее материально-вещественном восприятии, при обязательном наличии физически осязаемых предмета труда и средств (орудий) труда. В соответствии с подобным отправным тезисом труд, создающий стоимость, имеет место только в сфере материального производства. Отсюда наблюдалось пренебрежительное отношение, неуважение ко всяким формам деятельности людей в так называемой непроизводственной сфере. Трудовой характер любой работы вне государственного и кооперативно-колхозного сектора вообще ставился под сомнение.

Таким образом, фундаментальное отличие рыночной экономики состоит в том, что в рыночной экономике трудом считается любая целенаправленная деятельность человека вне зависимости от области применения результата этих затрат, формы и способов организации работы. Тем самым существенно расширяются виды деятельности, получающие общественное признание как трудовые, и, соответственно, сужаются виды, не признаваемые трудовыми.

Меняется точка зрения на мотивы труда. В советский период провозглашалось, что труд есть «дело чести, доблести и геройства» и что по мере движения к коммунизму он становился внутренней потребностью человека. В принципе в утверждении, что труд как целесообразная деятельность, как полезное занятие, как способ времяпрепровождения нужен человеку, есть зерно истины. Труд по собственному желанию, по своей воле в той области, где лежат интересы человека, действительно является внутренней потребностью.

В середине XX в. активно возрастает значимость труда и роль человека как агента трудовой деятельности. Во всем мире с начала 70-х гг. все больше утверждается идея гуманизации экономики, смысл которой сводится к тому, что во взаимодействии материальных и человеческих производственных ресурсов акцент смещается

к человеку, к человеческому потенциалу, к трудовым ресурсам. Это связано с тем, что растут потребности людей в результатах труда и в самом труде, возрастает роль квалификации работника в производстве, повышаются требования к его личным качествам и способностям.

В рыночной экономике не затушевывается тот факт, что в оплачиваемом труде реализуется акт **купли-продажи рабочей силы** как товара. Таким образом, не отрицается, а даже, наоборот, подчеркивается, что основным мотивом труда является интерес возместить затраченные усилия денежной выплатой, получаемой за них.

Главной, определяющей особенностью рыночной экономики является наличие **свободного рынка труда**. Благодаря такому рынку каждый человек имеет возможность продавать свою рабочую силу, распоряжаться ею по своему усмотрению. Принципиально важно, что в рыночной экономике отсутствует государственное принуждение к труду, государство не заставляет работников использовать, применять свою рабочую силу в определенном месте и определенным образом.

В советской экономике в течение длительного времени культивировалась принудительность труда в виде обязанности человека трудиться в общественном производстве, работать в государственно признанных отраслях экономики и сферах деятельности. Трудоспособный человек, не числящийся на подобной работе, считался тунеядцем и мог быть привлечен к судебной ответственности. До 1957 г. в Советском Союзе увольнение с работы допускалось только с согласия дирекции. Затем этот полурабский прием был заменен обязанностью работника предварительно предупредить руководство предприятия об уходе за определенный срок до увольнения.

Обязанность и принудительность труда имели и косвенное проявление в виде директивного централизованного государственного планирования труда, непосредственного распределения трудовых ресурсов. Государственная директивно-распорядительная система создавала предприятия, производства, рабочие места на них, а уже под эти места организовывалось движение рабочей силы. Отсюда имели место организованные наборы рабочей силы с использованием ряда мер воздействий, привлечение «по лимиту» в крупные города, принудительное направление на работу выпускников профессионально-технических училищ, техникумов, вузов, массовые привлечения к сельскохозяйственным работам.

Мощным инструментом воздействия на миграцию населения и перемещение рабочей силы в экономике нерыночного типа служат паспортная система, прописка, трудовые книжки. Значитель-

ную роль в управлении трудом и движением рабочей силы играют кадровая политика и кадровая система — главный монстр и центральная опора административно-приказной экономики. При формальном наличии института свободных договоров реально вопросы найма, увольнения, служебного продвижения в командной экономике всегда решались по установке сверху и по анкетным данным.

Становление рыночной экономики означает отказ от этих укоренившихся форм и методов регуляции движения трудовых ресурсов, рабочей силы. Тем не менее это не означает, что в рыночной экономике отсутствуют государственное управление, воздействие на процессы воспроизводства трудового потенциала, движения трудовых ресурсов, что все в ней отдано на откуп чисто рыночным отношениям в виде абсолютно свободной купли и продажи труда, не скованной государственным вмешательством.

Наряду с **законодательством о труде**, действующим в условиях рыночных отношений, устанавливающим общие правила, условия, нормы отношений между нанимателями и нанимаемыми, в экономике рыночного типа используется **система саморегуляции** трудовых процессов, перемещения трудовых ресурсов, занятости. Такая система основывается на создании социально-экономической среды, условий жизнедеятельности и труда, которые оказывают необходимое воздействие на работников.

В этом свете превратно представление о рыночной экономике как о системе свободного, самопроизвольного, нерегулируемого извне найма и увольнения работников с установлением цены рабочей силы на основе только согласования спроса и предложения, т.е. свободной рыночной цены. В действительности имеется множество внешних и внутренних регуляторов как в самой среде трудовой деятельности, так и в системе трудоустройства, сдерживающие такие социально опасные явления рыночной экономики, как конкуренция между работниками и безработица.

Современная концепция занятости включает в себя следующие факторы: добровольная занятость, гибкость рынка труда и мобильность рабочей силы, существование «естественной» безработицы, необходимость социального партнерства, регулируемость рынка труда.

Государство регулирует рынок труда, используя прямые и косвенные методы, в том числе нормативно-законодательные, налоговые, кредитные, бюджетные. Важнейшими **принципами государственного регулирования рынка труда** являются:

— соответствие характера социально-трудовых отношений потребности развития экономики в целом и роста эффективности;

— содействие изменению качественных характеристик рабочей силы в соответствии с потребностями прогресса технологических и информационных систем;

— обеспечение социальной защиты наиболее уязвимых и слабоконкурентоспособных категорий работников;

— сочетание централизованных федеральных, отраслевых и региональных программ регулирования труда и занятости, создания и ликвидации рабочих мест;

— обеспечение экономической, социальной и политической стабильности через регулирование рынка труда.

Рынок труда — наиболее сложный элемент рыночной экономики. Переplitение интересов работника и работодателя при найме и увольнении, циклически изменяющееся состояние экономики, уровень инвестиционной активности, величина трудовых доходов населения, сложившиеся традиции в трудовой сфере, специфика национального поведения и другие факторы оказывают существенное влияние на объем и структуру спроса и предложения на рынке труда. Поэтому рынки труда имеют ярко выраженные специфические национальные черты. Рынок труда можно определить как систему социально-экономических отношений между собственниками рабочей силы, нуждающимися в работе по найму, и владельцами средств производства, предъявившими спрос на наемную рабочую силу, по поводу вовлечения рабочей силы в общественное производство, ее функционирования и воспроизводства, а также распределения и перераспределения.

Характерно, что рынок труда есть не только рынок предложения рабочей силы со стороны нанимающихся работников и спроса на нее со стороны работодателей. Этот рынок одновременно включает предложение рабочих мест со стороны работодателей (включая государство) и спрос на рабочие места, предъявляемый носителями рабочей силы.

Отношения найма в рыночной экономике базируются на полной свободе двух сторон при решении вопроса о трудоустройстве. Нанимающая сторона исходит из своих потребностей, условий, требований к нанимаемому работнику, которые диктуются в первую очередь наличием свободных рабочих мест, квалификационно-профессиональным уровнем и половозрастной характеристикой работника, его морально-психологическими качествами. Нанимаемая сторона исходит из предполагаемого уровня оплаты труда, условий труда, профессионального соответствия рабочего места квалификации работника, меры привлекательности предлагаемого рода труда, степени стабильности работы, морально-психологического климата, контактности с будущим руководителем.

Если векторы спроса и предложения соответствуют друг другу по основному составляющим, то создается почва для заключения соглашения о найме.

Государство следит за тем, чтобы рынок труда функционировал на законодательно закрепленной основе, и вместе с профсоюзами отстаивает интересы работников. В то же время государство выступает на рынке труда в качестве работодателя, предлагает рабочие места на государственной службе.

Трудовые отношения в процессе трудовой деятельности регулируются преимущественным образом договором и строятся на контрактных началах. Контракт — это договор, заключаемый между нанимателем (администрацией) и нанимаемым на определенное, часто непродолжительное время, характеризуемый прежде всего тем, что по истечении срока он может быть прекращен по желанию обеих сторон либо продолжен. Особенность контракта состоит также в том, что в нем четко оговариваются условия, которые должна соблюдать каждая из сторон, заключивших договор. При нарушении обязательств пострадавшая сторона вправе расторгнуть контракт на условиях, не выгодных для нарушившей стороны.

Контрактность трудовых соглашений наряду с конкурентностью в стремлении занять дефицитное рабочее место служат рычагами, способствующими непрерывному поддержанию интереса работника к производительному труду, получению высоких результатов, они же служат залогом ответственности работника перед нанимателем и трудовым коллективом. Следует вместе с тем отметить, что временный трудовой контракт не есть всеобщая форма организации и юридического оформления трудовых отношений в условиях рыночной экономики. Если у двух сторон имеются взаимное доверие и желание, трудовой договор может стать бессрочным и даже пожизненным. Такие формы трудовых соглашений распространены в отдельных японских фирмах, которые исходят из примата принципа моральных гарантий, традиций как главных условий обеспечения эффективности и качественной деятельности работника.

Одной из прогрессивных форм договорных отношений, регулирующих трудовую деятельность, являются уставные договоры, которые носят типовой характер для данного вида предприятия (государственное предприятие, акционерное общество, товарищество, частное предприятие) и опираются на трудовые отношения, зафиксированные в уставе таких организаций.

Характерно, что наряду с действием договорных отношений трудящиеся обычно обладают правом инициативы в прекращении

трудовых отношений, по собственному желанию, без предварительного уведомления администрации, тогда как администрация обязана уведомить увольняемого работника и в определенных случаях выплатить ему компенсации.

С проблемами труда, трудовых отношений, оплаты труда и его производительности связана не менее важная проблема занятости населения, под которой понимаются мера вовлечения людей в трудовую деятельность и степень удовлетворения их потребности в труде, обеспечения рабочими местами. Осуществление государством определенной политики занятости, создание условий рациональной занятости представляет одну из значимых задач государственного управления.

Концепция занятости базируется на следующих основных принципах.

1. Исключительное право граждан распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Принуждение в какой-либо форме к труду не допускается, за исключением случаев, особо установленных законодательством.

2. Ответственность государства за реализацию права граждан на труд, содействие занятости трудовой деятельностью, на которую способен человек и которую он желает осуществлять.

При переходе к рыночной экономике меняется точка зрения на эффективную занятость. На смену идеологии всеобщей занятости трудоспособного населения, подкрепляемой обязанностью человека участвовать в общественном производстве, приходит концепция обеспечения желаемой занятости и свободного выбора ее формы и вида. Иначе говоря, правительство должно гарантировать каждому человеку возможность трудиться, а человек вправе избирать место и вид трудовой деятельности и принимать решение об участии в ней. В условиях рынка государству гораздо труднее выполнить первое условие по сравнению со вторым. Благодаря принятию в России законодательства о занятости, Трудового кодекса возникла правовая база, соответствующая рыночным принципам функционирования системы занятости.

Рыночные начала в формировании трудового сектора экономики тесным образом сочетаются с государственно-регулирующими. Наряду с личным волеизъявлением людей имеют место объективные обстоятельства и условия, не зависящие от их воли и желаний. Существуют общественные потребности, реальные возможности, сложившаяся структура производства, спроса на определенную рабочую силу. Нельзя, наконец, абстрагироваться от малоприятного, но часто наблюдаемого факта несоответствия запросов работников их личным трудовым качествам.

Необоснованные трудовые претензии не могут быть удовлетворены даже в самом демократическом обществе, и рыночная экономика не представляет исключения. Более того, в рыночной экономике отторжение людей, не обладающих квалификацией, знаниями, желанием добросовестно трудиться, от доходных объектов труда способно носить более обостренный характер, быть выраженным резче, чем в централизованной экономике. Это несколько не умаляет заботы государства о трудоустройстве людей, обеспечении занятости.

Проблемы становления нового типа социально-трудовых отношений в России, социальная опасность безработицы, колебания спроса на труд и его предложения вынуждают государство обращаться к активной политике на рынке труда. Основная цель активной политики — всемерное содействие в трудоустройстве потерявшим работу. Реализация этой цели осуществляется со стороны как спроса на труд, так и его предложения и включает в себя комплекс мероприятий:

1) содействие трудоустройству через государственные и коммерческие службы трудоустройства (деятельность последних нормативно регламентируется и контролируется государством, в том числе посредством лицензирования);

2) развитие системы профессиональной подготовки и переподготовки как упреждающей и профилактической меры содействия занятости через программы обучения и путем стимулирования участия работодателей в программах профессиональной подготовки и переподготовки, например, посредством налоговых льгот, квотирования финансовых ресурсов компании, выделяемых на обучение, и рабочих мест, частичной выплаты государством заработной платы работнику во время обучения;

3) организация общественных работ, включая работы по строительству и благоустройству городов, защите земли, уходу за больными, престарелыми;

4) содействие samozанятости и предпринимательству через предоставление кредитов и субсидий, налоговые льготы для вновь созданных компаний, консультационная помощь и обучение предпринимателей;

5) содействие занятости социально слабозащищенных групп населения (женщины, молодежь, инвалиды, пожилые, длительно безработные) путем первоочередного направления на переобучение; целевое квотирование и бронирование рабочих мест, предоставление дополнительных гарантий при найме и увольнении, субсидий и налоговых льгот для компаний, использующих труд данных категорий.

Проведение такой политики на рынке труда не только активизирует незанятых на поиск работы, но и способствует снижению материальных и психо-психологических затрат, связанных с поиском работы. Активная государственная политика способствует росту эффективности общественного труда и снижению социальной напряженности.

Приходится менять и представление о полной занятости. Концепция максимального, полного вовлечения всего трудоспособного населения в зону общественного труда уступает место **принципу рациональной занятости**. Что же касается полной занятости, то ее следует воспринимать не как «всеобщую», «поголовную», а как **доступную**. Иначе говоря, занятость следует считать полной, если каждый изъявивший желание иметь оплачиваемую работу имеет возможность получить ее с учетом своих профессиональных возможностей. Законодательство о занятости населения наряду с трудовым законодательством призвано гарантировать право на труд и меры по предоставлению людям подходящей работы с учетом профессии, стажа, возраста, места жительства, для чего и создана государственная служба занятости.

Как уже упоминалось выше, рыночной экономике свойственна **безработица**, обычно воспринимаемая крайне негативно, особенно, если ее уровень превосходит предельно допустимые значения, приближается к 10%-ному порогу. Государству приходится предпринимать значительные усилия для подавления, снижения безработицы и смягчения ее социальных последствий.

Постановка перед государством задачи достижения полной занятости иллюзорна. Обеспечение предельно высокого уровня занятости покупается ценой снижения эффективности экономики. С другой стороны, и безработица имеет высокую социальную цену и приносит экономический ущерб. В этом свете безработицу следует воспринимать как социальное зло, полностью избежать которого вследствие несовершенства рыночного механизма регулирования не представляется возможным. Практически речь идет о том, чтобы принимать все возможные меры по снижению безработицы, обеспечению занятости. Если же эти меры не приводят к успеху — пускать в ход систему социальной поддержки и защиты безработных.

Огромную роль в этой системе играют **государственные пособия по безработице**, денежная поддержка и материальная помощь. Гораздо важнее оказать содействие в трудоустройстве, организовать **общественные работы**, создать рабочие места. Здесь на первый план выходят задачи **переобучения**, переподготовки и повышения квалификации, освоения новых специальностей. Обязан-

ность государства состоит в организации **специальной учебной сети**, центров по бесплатному обучению.

В процессе осуществления рыночных реформ в России и перехода к рыночной экономике удалось избежать высокого уровня безработицы. Существуют скрытые формы безработицы, когда при отсутствии работы и даже рабочих мест работников не увольняют.

В процессе перехода к рыночным отношениям резко меняется отраслевая структура производства, вследствие чего возникает **структурная безработица**. В отдельных свертывающихся отраслях, к примеру, в военно-промышленном комплексе, происходит сокращение численности и высвобождение работников. Они могут быть нужны в других, расширяющихся отраслях и производствах, но не готовы, а часто и не способны к этим видам деятельности.

Здесь можно отметить и такое явление российской действительности, как **затрудненная внутренняя миграция**. Это связано с неразвитым рынком жилья, транспортных услуг, а часто — просто с произволом местных чиновников.

Наблюдая за соотношением величин безработицы и инфляции, британский экономист А.У. Филипс установил, что между уровнем безработицы в стране и темпами роста цен наблюдается обратная пропорциональная зависимость (ранее эту закономерность подметили американские ученые П. Самуэльсон и Р. Солоу). Если следовать данной закономерности, то низкий уровень безработицы в России можно объяснить высоким уровнем инфляции.

Обобщая сказанное выше, выделим следующие ключевые направления государственного регулирования труда и занятости:

- установление системы свободного выбора труда;
- законодательное регулирование рынка труда и трудовых отношений;
- установление минимального размера оплаты труда;
- функционирование государственных служб занятости;
- содействие созданию рабочих мест и обеспечению занятости социально уязвимых групп населения;
- выплата государственных пособий по безработице;
- государственное участие в организации системы первоначального обучения, переобучения, повышения квалификации, переподготовки кадров.

Наряду с обрисованными выше функциями государственного управления трудом государству свойственно выполнять специфическую функцию посредника между наемными работниками и нанимателями в системе социального партнерства. **Социальное партнерство** есть особая форма взаимодействия работодателей с работниками, основанная на принципах сотрудничества во имя

лучшего удовлетворения общих интересов и предотвращения социально-трудовых конфликтов.

Конкретной формой реализации социального партнерства как способа и механизма регулирования социально-трудовых отношений служат коллективные договоры и соглашения, предусматривающие размеры и способы оплаты труда, регулирования заработной платы, продолжительность рабочего дня и недели, условия труда и его охраны, обязанности администрации и работников.

Роль государства в системе социального партнерства состоит в том, что оно устанавливает правила заключения коллективных договоров и способствует их заключению. Представители государственных органов управления сглаживают противоречия, возникающие в процессе переговоров. Участие государства в системе социального партнерства в России в определенной мере компенсирует слабость профсоюзов как защитников интересов работников.

3.3. Государственное управление объектами и отношениями собственности

3.3.1 Виды и способы государственного управления собственностью

Разные виды государственного управления собственностью отличаются друг от друга прежде всего объектами собственности, которыми управляет государство в лице уполномоченных органов, наделенных правами владения, распоряжения, пользования указанными объектами и несущих ответственность за их сохранность. Выделим три класса объектов собственности в зоне государственного воздействия:

1) объекты государственной собственности, принадлежащие государству как собственнику на правах владения и распоряжения;

2) объекты общей, смешанной собственности, принадлежащие государству лишь частично в виде определенных долей собственности либо части совместной, не разделяемой на доли собственности;

3) объекты негосударственной (частной, корпоративной, индивидуальной) собственности, не принадлежащие государству на правах собственности, но подверженные государственному воздействию на других правах и началах.

По отношению к объектам первой группы государство в лице органов управления государственной собственностью и связанных с ней имущественными отношениями обладает самыми широкими полномочиями управления, выступает как полномочный

распорядитель. Государственный собственник способен продавать свои объекты, передавать их в пользование, использовать самостоятельно, доверять другим субъектам, применять в качестве залога, ликвидировать в случае ненадобности.

Применительно к объектам второй группы государство обладает правами и вытекающими из них возможностями ограниченного распоряжения, частичного владения и использования имущественных объектов наряду с другими собственниками.

Государственное воздействие на объекты негосударственной собственности носит косвенный характер и относится скорее к области регулирования их использования, чем непосредственного управления. Государство как законодатель вправе устанавливать правила и нормы купли, продажи, передачи, использования имущественных объектов любых форм собственности, обязательные для всех собственников. В России эти положения зафиксированы в Гражданском кодексе Российской Федерации и в других законах, устанавливающих права и отношения собственности. Кроме того, государство вправе регулировать, контролировать процессы управления собственностью, использования объектов собственности любыми их владельцами, распорядителями, пользователями, устанавливать налоги на собственность.

Управление объектами государственной собственности, представляющее ключевую часть государственного управления собственностью, целесообразно разделять на две ветви:

1) *управление посредством преобразования форм и отношений собственности*, изменения собственника, раздела вновь созданной собственности между претендентами;

2) *управление функционированием, использованием* имеющихся объектов государственной собственности без изменения формы собственности, но с возможной передачей части управленческих полномочий негосударственным органам, уполномоченным представителям государства.

К первому из указанных видов управления относятся:

— возмездная передача объектов из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации, из собственности субъектов Федерации в муниципальную и обратные передачи;

— продажа объектов государственной собственности на рынках с использованием аукционов, конкурсов;

— приватизация объектов государственной собственности и национализация в форме обратного выкупа или иных способов деприватизации;

— наследование, дарение, безвозмездная передача;

- межгосударственный или внутригосударственный обмен одного объекта на другой на основе взаимных расчетов при одновременной смене формы собственности или собственника;
- изъятие объекта собственности и передача его другому собственнику по решению суда в счет возмещения долгов, в силу незаконного присвоения, в связи с банкротством;

- раздел вновь созданной собственности с участием государства.

Перечисленные преобразования обладают тем общим признаком, что во всех случаях имеет место смена собственника или образование нового собственника, а управленческая функция государства сводится к тому, чтобы в ходе этих процессов отстаивались права и интересы государства.

К управлению функционированием и использованием объектов государственной собственности относятся:

- управление целевым использованием объектов;
- обеспечение функционирования объектов;
- сдача объектов в аренду, концессию, лизинг;
- залог государственного имущества;
- передача имущества в доверительное управление;
- использование государственной собственности на началах хозяйственного ведения и оперативного управления;
- передача государственных объектов в безвозмездное пользование;
- предоставление государственных ценностей в кредит.

К числу наиболее значительных, объемных, ценных объектов управления государственной собственностью относится **недвижимое имущество**, называемое также просто **недвижимостью**. Название обусловлено тем, что такие объекты либо неподвижны, либо обладают крайне ограниченной подвижностью. К недвижимости относят составные части экономических объектов, предприятий, удовлетворяющие основному признаку недвижимых вещей, т.е. прочно связанные с земной поверхностью. Это здания, помещения, строения и прикрепленные к земле основные средства. Схема объектов недвижимости, построенная в соответствии с классификацией Гражданского кодекса РФ, приведена на рис. 3.1.

Недвижимое имущество в зависимости от своей принадлежности делится на следующие виды:

- 1) недвижимость в исключительной собственности Федерации, субъекта Федерации, муниципалитетов;
- 2) объекты совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, субъектов Федерации и муниципалитетов.

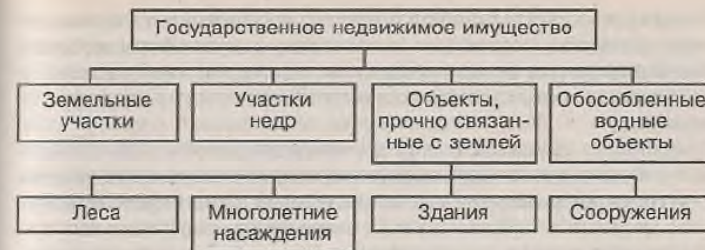


Рис. 3.1. Объекты недвижимости, относимые к государственной собственности

Особое место занимает недвижимость, не принадлежащая государству и муниципалитетам, но приносящая доходы государственному и местным бюджетам или потребляющая их средства.

Право собственности и другие вещные права на недвижимость, возникновение, ограничение, переход и прекращение этих прав подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре.

Управление объектами недвижимости, находящимися в государственной и муниципальной собственности, осуществляется уполномоченными органами управления соответствующего уровня и включает:

- приобретение, продажу, замену объектов; передачу объекта в доверительное управление;
- обеспечение сохранности объекта;
- управление целевым использованием объекта в соответствии с его назначением и областью применения, включая прогнозирование, планирование, оперативное управление, учет, контроль за применением, функционированием объекта;
- обеспечение поддержания объекта в надлежащем, работоспособном состоянии, модернизация объекта;
- обеспечение рационального, эффективного функционирования объекта в интересах получения наибольшей полезной отдачи.

Подобное комплексное управление недвижимым имуществом ставит своей целью, с одной стороны, приумножение богатства государства, регионов, муниципальных образований, а с другой — обеспечение доходности, выгодного использования объектов собственности. К сожалению, степень овладения эффективными методами управления объектами недвижимости, имущественными комплексами в России далека от совершенства. Частично это обус-

ловлено исключительной сложностью комплексного управления недвижимостью, частично — незавершенностью формирования законодательных основ управления, в определенной степени — несовершенством организации и организационных структур управления.

Наиболее сложным из перечисленных выше объектов управления в виде недвижимого имущества являются земельные участки и участки недр. Проблемы их разделения между федеральной, субфедеральной собственностью, возможности передачи в частную собственность граждан страны и иностранным гражданам (резидентам и нерезидентам), оценки рыночной стоимости и организации рынков купли-продажи, вовлечения в хозяйственный оборот предприятий, предпринимателей все еще далеки от решения теорией и практикой экономического управления.

Преобразование форм и отношений собственности и переход к рыночным методам хозяйствования, возникновение в России множества акционерных предприятий и рынка ценных бумаг привели к необходимости управления государственными пакетами акций, государственными долями в уставных капиталах хозяйственных обществ и государственными паями в объектах собственности.

Управление акциями, принадлежащими государству на праве государственной собственности, а также государственными долями в уставных капиталах хозяйственных обществ и государственными паями в общей, совместной собственности осуществляется с целью обеспечения сохранности и эффективного использования государственной собственности, получения доходов от нее как источников пополнения государственного бюджета. Управление акциями, долями, паями включает разнообразные управленческие процедуры.

Для того чтобы быть полноценным участником управления деятельностью и собственником хозяйственных, акционерных обществ, государство в лице уполномоченных органов управления может вносить государственное имущество в качестве вклада в уставной капитал вновь открываемого общества или для оплаты дополнительно размещаемых акций уже существующего общества. Государство вправе передавать принадлежащие ему акции в хозяйственное ведение государственных унитарных предприятий.

Как полноценный участник рынка ценных бумаг государство способно приобретать акции, доли, паи и продавать приобретенные или принадлежащие ему акции, доли, паи, образованные в процессе приватизации государственной собственности. Как владелец акций, долей, паев государство в лице своих исполнительных органов вправе назначать, смещать, устанавливать обязанно-

сти своих уполномоченных, представляющих интересы государства в органах управления хозяйственных, акционерных обществ, часть акций или долей, паев которых закреплена в государственной собственности. Государство обладает также возможностью осуществлять передачу принадлежащих ему акций, долей, паев в доверительное управление юридическим и физическим лицам. Наконец, государство вправе использовать свои акции, доли, паи в качестве предмета залога под полученные им или организациями, в которых оно заинтересовано, инвестиции, кредиты, займы.

Управление собственностью тесно связано с ее учетом, формированием статистики собственности. Учет материальных, вещественных объектов собственности есть традиционная форма фиксации их наличия и состояния посредством отражения в балансах и проверки в ходе инвентаризации имущества. Однако в прошлом учет по существу не распространялся на земельные, природные ресурсы, за исключением таких примитивных форм учета, как установление площади угодий, общего запаса месторождений в чисто статистическом плане. В то же время отдельные имущественные, инвентаризационные единицы учитывались чрезвычайно тщательно, имели бирки, номера.

В связи с разграничением федеральной, субфедеральной, муниципальной, частной (корпоративной и личной) собственности, появлением значительного количества объектов общей, совместной собственности, повышением значимости ценных бумаг как объекта собственности многократно возрастает сложность учета объектов собственности. Приходится вести учет в рамках каждой из определяющих форм собственности.

По существу зарождается новая ветвь статистики недвижимости, оперирующая не только принадлежностью объекта к определенным формам собственности, но и оценками стоимости объектов и рядом качественных параметров, показателей, характеризующих способность объекта собственности к функционированию, использованию. Возникает необходимость в создании системы статистических показателей собственности, опирающейся на классификацию объектов собственности и основанную на организации систематической отчетности субъектов собственности в лице владельцев, распорядителей, пользователей. Стоимостные измерители объектов собственности приходится отражать в рыночных ценах, формирование статистики которых представляет самостоятельную проблему.

Налаживание системы статистической отчетности, учета объектов собственности, опирающейся на использование упорядоченной совокупности статистических форм и показателей, есть непременно-

ное условие построения системы управления собственностью. Инвентаризация объектов собственности, формирование реестров недвижимости и их объединение в единый кадастр, используемый как средство информационного обеспечения процессов управления собственностью, требуют применения новых эффективных, высокопроизводительных технологий обработки информации, реализуемых с использованием компьютеров, средств передачи информации, организационной техники. Необходимы интегрированные информационные системы получения, накопления, хранения, обновления, переработки, передачи информации об объектах собственности, образующие в итоге часть автоматизированной (человеко-машинной) системы управления государственной собственностью. Создание автоматизированной информационной системы данных об объектах недвижимости, доступной для санкционированного пользования различными участниками процесса управления собственностью, — важное условие перевода управления функционированием собственности на качественно новый уровень.

Рассмотрим в самых общих чертах, как реализуются специфические функции государственного управления собственностью в трансформационной экономике России на фоне других стран.

3.3.2. Коммерциализация государственных предприятий

Одной из простейших форм разгосударствления предприятий, широко распространенной во всем мире, является их коммерциализация.

Коммерциализация, как принято в ряде стран, означает смену статуса государственного предприятия, функционирующего на основе публичного права, на статус частного права при сохранении ограничений в области распоряжения имуществом и одновременном снятии ряда введенных государством искусственных барьеров, предохраняющих предприятие от воздействия конкурентного рынка.

Самостоятельный выбор коммерциализированными государственными предприятиями объема и ассортимента выпускаемой продукции, внедрение новых технологий и принципов организации производства обычно способствуют росту их дохода. Чтобы руководители таких предприятий могли самостоятельно управлять производством, они должны обладать правом осуществления собственных инвестиций.

В России коммерциализация государственных предприятий проявилась в виде закрепленной Гражданским кодексом РФ организационно-правовой формы государственных и муниципальных

унитарных предприятий в форме коммерческих организаций, не наделенных правом собственности на закрепленное за ними государственное или муниципальное имущество. Унитарные предприятия делятся на две группы:

а) **унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения**, учреждаемое решением уполномоченного государственного органа местного самоуправления;

б) **федеральное казенное предприятие, основанное на праве оперативного управления**, образованное по решению Правительства России на базе имущества, находящегося в федеральной собственности.

Коммерциализация государственных предприятий усиливает зависимость получаемого ими дохода от объема продаж, денежной выручки. Однако получение более высокой прибыли представляет собой прежде всего следствие размещения и использования капитала, умелого вхождения в рынок. Для многих государственных унитарных предприятий в России эта проблема оказалась трудноразрешимой. Невысокой оказалась и бюджетная эффективность государственных унитарных предприятий, определяемая поступлениями от них в государственный бюджет.

3.3.3. Аренда государственной собственности. Государственные концессии

В России на начальном этапе реформ получила распространение аренда государственного имущества в виде предприятий, которую допустимо рассматривать как особую форму разгосударствления в виде передачи государственной собственности трудовым коллективам на возмездных началах.

В общем смысле, в широком понимании аренда есть предоставление земли, средств производства, имущества их владельцем (арендодателем) во временное пользование другим лицам (арендаторам) на договорных условиях, за плату.

В западных странах аренда представляет собой одну из форм передачи функций управления частным и юридическим лицам, нацеленную на преодоление низкой эффективности государственных предприятий. Установление арендных отношений между государственными органами, распоряжающимися предприятиями, и частными фирмами рассматривается в научной литературе как приватизация управления. Это те случаи, когда государство передает частным фирмам права на управление предприятием, которое остается собственностью государства. Круг арендаторов шире рамок трудового коллектива. Допускается проведение аренда-

телем конкурса на сдачу предприятия в аренду, в котором помимо его трудового коллектива могут участвовать претенденты от других госпредприятий, кооперативов, общественных организаций. В России такая практика не привилась.

В российских условиях арендный договор подразумевает возмездное использование арендованного имущества, но не гарантирует получение арендодателем доходов в будущем. Для внесения залога в необходимом объеме у трудового коллектива фактически может не быть таких средств. Отношения субъектов аренды, т.е. государства и трудовых коллективов арендных предприятий, строятся как разновидность трудового соглашения, а не как отношения собственников, отвечающих по обязательствам своим имуществом.

Аренду предприятия трудовым коллективом можно также рассматривать как одну из форм совместного участия частного и государственного капитала в предприятии. Соединение в основной массе элементов собственности государства и арендатора означает по существу создание предприятия, основанного на смешанной собственности. При аренде с последующим выкупом арендатор постепенно переводит государственную собственность в коллективную.

Аналогами передачи функций управления государственным имуществом частным лицам в нашей стране являются *аренда без права выкупа и трастовое (доверительное) управление* предприятиями, которое при обеспечении залогом отличается большей экономической свободой и независимостью менеджмента.

Наряду с арендой государственных предприятий их трудовыми коллективами в России получила широкое распространение *аренда государственного (муниципального) имущества*, земельных участков, недвижимости, нежилых помещений коммерческими, предпринимательскими структурами. Такая аренда не предусматривает отчуждение государственной, муниципальной собственности и направлена, с одной стороны, на способствование предпринимательству, а с другой — на получение доходов, поступающих в региональный и местный бюджеты.

Аренда государственной и муниципальной собственности стала своего рода спасительным якорем для ряда российских государственных учреждений культуры, науки, образования, здравоохранения, попавших в тяжелое экономическое положение. Такие учреждения стали полулегально и открыто сдавать в аренду коммерческим организациям свои помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, с целью получения

дохода, компенсирующего недостаточные бюджетные ассигнования.

В России, как и во всем мире, получают распространение **государственные концессии**, представляющие аналог аренды, но обладающие выраженной спецификой объекта и условий арендного договора. В общем виде под государственной концессией понимается уступка государством своих имущественных прав и прав на отдельные виды хозяйственной деятельности негосударственным компаниям на определенный срок по согласованным в концессионном соглашении условиям. Государство, от имени и по поручению которого действует государственное ведомство или государственная компания, выступает в роли **концедента**, а юридическое лицо, получившее от государства во временное распоряжение и пользование активы и права, — в роли **нанимателя-концессионера**. В качестве объекта государственной концессии обычно выступают источники природных богатств, хозяйственные объекты, определенные виды хозяйственной деятельности, например, общественный транспорт, коммунальные услуги.

Концессия представляет акт, посредством которого государство наделяет отечественную или иностранную компанию правом участвовать в осуществлении своих отдельных функций в хозяйственной сфере за определенную плату с одновременным предоставлением компании возможности получать доход, прибыль от хозяйственной деятельности. Довольно часто государство использует концессию как метод привлечения инвестиций в активы, передаваемые в концессию.

3.3.4. Приватизация государственной собственности

Несомненно, что главной формой преобразования сложившихся форм и отношений собственности в России стала **приватизация государственной и муниципальной собственности**. В качестве основных, общераспространенных в мире признаков приватизации используются следующие:

- переход прав собственности государства в пользу частных лиц (частного сектора) или смена государственной собственности на частную;

- делегирование государственному предприятию права распоряжаться имуществом;

- полная продажа государственного предприятия частным лицам;

- продажа части активов государственного предприятия.

На первом этапе приватизации государственных предприятий в России, охватывающем период с 1992 по 1995 г., многие задачи

приватизации не были решены в намеченной и желаемой степени. Поступления доходов от приватизации в государственный бюджет оказались незначительными. Отдельные предприятия были скуплены по крайне низким ценам и оказались в руках лиц, которые не пожелали или не смогли повысить качество их работы или эффективно перепрофилировать. В результате приватизация на ее начальной стадии не привела в целом к существенному повышению эффективности работы приватизированных предприятий в сравнении с неприватизированными, хотя в отдельных случаях эффект приватизации проявился ощутимым образом.

Попытка придать приватизации **фискальный характер**, превратить ее в инструмент пополнения федерального, регионального, местных бюджетов не имела успеха. Фискальная приватизация споткнулась о низкие рыночные цены большинства приватизируемых предприятий, коррупцию, приводящую к их скупке за бесценок. Лишь в последующем, по мере перехода к конкурсным формам приватизации и установления оценок стоимости приватизируемых предприятий независимыми экспертами удалось ввести приватизацию в более цивилизованное русло.

Отметим еще раз, что при огромном значении смены владельцев и распорядителей государственной собственности переход от государственной формы к коллективной и частной сам по себе еще не решает проблемы создания эффективной рыночной экономики. Необходимо, чтобы новые собственники умели организовать производство, управлять им, обладали компетентностью, проявляли заинтересованность. Иначе преобразование форм собственности не приводит к успеху.

В общем виде **приватизация** понимается как сокращение или замедление темпов расширения государственного сектора экономики, сопровождаемое увеличением доли частного сектора. В более узком смысле приватизацией считают полную или частичную передачу прав собственности на находящиеся в государственной собственности факторы, средства производства, имущественные ценности, капитал акционерным обществам или частным лицам.

Приватизация государственных предприятий обычно обеспечивает повышение эффективности производства, оживление частной экономической активности. Другой причиной проведения приватизации предприятий во многих странах служит финансирование бюджета за счет поступлений от продажи приватизируемых государственных предприятий, государственный бюджет может также освободиться от расходов по финансированию убыточных предприятий. Выручка от приватизации может быть направлена на диверсификацию государственного капитала в более прибыль-

ные отрасли, создавая, таким образом, источники будущих стабильных поступлений в бюджет. Помимо этого, в результате приватизации предприятий и последующего повышения их эффективности может быть увеличена налоговая база, что ведет к росту налоговых доходов государственного бюджета. Приватизация убыточных предприятий напрямую сказывается на сокращении бюджетных расходов.

При всех преимуществах, достоинствах приватизации она не должна носить глобальный, всеобъемлющий характер. Об этом свидетельствует мировой опыт. Приватизация предприятий, имеющих монопольное положение на рынке, во многих случаях оказывается нецелесообразной. Если монопольное положение предприятия возникло из-за узости национального рынка, то за счет развития международной интеграции неблагоприятная ситуация может быть преодолена. Приватизация по отношению к монополии также неприемлема, если продукция имеет стратегическое значение для закрепления позиций страны на мировом рынке. Естественные монополии, а также те, которые не могут быть устранены в конкретный период, должны оставаться публичными, т.е. государственными предприятиями.

Таким образом, в странах с развитыми традициями предпринимательства приватизация предприятий используется как средство повышения эффективности производства, оздоровления финансов, в частности, сокращения бюджетного дефицита внутреннего, внешнего долга, снижения расходов государства на финансирование общественного сектора, а также антимонопольного регулирования. Для постсоциалистических стран характерно стремление к созданию социальной базы посредством приватизации, рассматриваемой как способ формирования среднего класса.

3.3.5. Разграничение прав собственности и полномочий управления. Передача объектов собственности из одной формы в другую

Преобразование форм собственности и управления объектами требует разграничения государственной федеральной, государственной субфедеральной (субъекта Федерации) и муниципальной собственности. В России эта проблема остается во многом не решенной, разграничение объектов общественной собственности и вытекающих из него полномочий органов управления не доведено до состояния, когда ясно, кто чем владеет, распоряжается, пользуется и за что несет ответственность.

Реальное разделение собственности на объекты государственной федеральной собственности, государственной собственности субъектов Федерации в виде республик, краев, областей и муниципальной собственности городов, районов, поселков произошло в 1991 г.

Исключительно к федеральной собственности отнесены объекты:

- 1) составляющие основу национального богатства страны;
- 2) необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления, решения общероссийских задач;
- 3) оборонного производства;
- 4) отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства;
- 5) предприятия фармацевтической, медико-биологической, ликероводочной продукции.

Были определены группы объектов, которые могут передаваться в собственность субъектов Федерации, конкретный состав объектов федеральной, субфедеральной и муниципальной собственности устанавливался согласно перечням, составленным в соответствии с Положением, утвержденным в 1992 г. распоряжением Президента РФ. Постановлением о разграничении государственной собственности предусмотрена возможность передачи объектов федеральной собственности в субфедеральную, а объектов субфедеральной собственности — в муниципальную. Передача собственности не связывалась с денежным или иным возмещением.

Однако принятые законодательные акты, обеспечив чисто перечневое, списочное, по состоянию на период принятия актов разделение объектов собственности на федеральную, субфедеральную и муниципальную, не заложили принципы дальнейшего разграничения и взаимной передачи объектов собственности. Остались неясными и финансовые отношения по поводу возможного перехода из одной формы в другую между Федерацией и субъектами Федерации.

Гражданский кодекс (ст. 214) закрепил разделение государственной собственности в Российской Федерации на федеральную, принадлежащую на праве собственности Российской Федерации, и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Федерации. Кодексом (ст. 125) определено, что права собственника от имени Российской Федерации и субъектов Федерации приобретают и осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Тем не менее и Гражданский ко-

декс РФ не очертил ни состав объектов федеральной и субфедеральной собственности, ни права и полномочия органов государственной власти в части взаимной передачи объектов собственности. Остается не до конца ясным, в чьей собственности находятся земельные ресурсы, так как по этому поводу имеются разночтения между Конституцией РФ и другими российскими законодательными актами.

Таким образом, после первичного разделения объектов собственности их дальнейшее разграничение, переход из одной формы собственности в другую не получили требуемого законодательного подкрепления. В результате сложилась ситуация столкновения интересов Федерации и ее субъектов в отношении дальнейшего разграничения собственности. Применяющийся механизм такого разделения, не опирающийся на прочную законодательную базу, отягощен процедурами многочисленных согласований и необходимостью перераспределения финансовых средств. Правовым основанием разграничения объектов собственности и передачи их из федеральной собственности в субфедеральную частично стали служить соглашения о разделении и передаче объектов между Правительством Федерации и Администрацией (Правительством) субъекта Федерации.

Особую проблему представляет *управление собственностью общественных организаций, кооперации, религиозных организаций*. Указанные организации частично распоряжаются и используют государственную собственность. Указами Президента РФ узаконено право собственности отдельных общественных организаций — творческих союзов на находящееся в их ведении государственное имущество.

Принципиальное решение назревших проблем разграничения собственности может быть найдено только в рамках предусмотренного Конституцией РФ **федерального закона о разграничении собственности, полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации**.

Передачу объектов федеральной собственности в субфедеральную и собственности субъектов Федерации в муниципальную целесообразно осуществлять как на компенсационной, так и на безвозмездной основе. При этом желательно сохранить неизменным принцип передачи объектов социального и культурно-бытового назначения, инженерной инфраструктуры и жилищного фонда, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъекта Федерации или муниципальную собственность на безвозмездной основе.

3.3.6. Национализация, огосударствление объектов собственности

На первом этапе экономических реформ в России преобразование форм собственности носило односторонний характер, осуществлялось посредством приватизации объектов государственной и муниципальной собственности. Такой односторонний подход привел в ряде случаев к нанесению ущерба государству и регионам, удовлетворив и интересы частных компаний и лиц. Итоги приватизации свидетельствуют, что применительно к определенным объектам приватизация порождает снижение эффективности использования объекта, потерю его социальной значимости. Отсюда вытекает необходимость **рационального сочетания приватизации с деприватизацией, огосударствлением, национализацией объектов негосударственной, частной собственности.**

В общем случае **национализация** как радикальный метод трансформации собственности представляет обращение в государственную собственность имущества, находившегося в собственности граждан и (или) юридических лиц. Национализируемое имущество может находиться в негосударственной собственности полностью или частично, де-юре или де-факто, временно (например, на период санации стратегически важных предприятий с использованием средств государственного бюджета) либо без ограничения срока.

Национализация подразумевает переход объектов частной, корпоративной, акционерной собственности в федеральную, собственность субъекта Федерации, а также в муниципальную собственность. Национализацией, огосударствлением правомерно считать также трансформацию объектов общей (совместной) собственности, при которой доля государственной собственности становится преобладающей, государство обретает контрольный пакет акций.

Побудительными мотивами для национализации объектов собственности могут быть:

- настоятельная потребность государственных органов в управлении, использовании объекта негосударственной, частной собственности в интересах государства и населения;

- неэффективное, нерациональное использование объектов негосударственных форм собственности их частными собственниками, приводящее к растрачиванию национального богатства, утере, гибели объектов;

- использование объектов собственности не по их целевому назначению, во вред интересам государства, общества, населения региона, а также противоречащее законам применения объектов;
- потенциальная возможность получения значительных доходов государственного бюджета.

Принудительная деприватизация возможна и правомерна при обнаружении нарушений закона в ходе приватизации. Другие возможные способы деприватизации и национализации:

- выкуп объекта у его собственников с их согласия по договорной цене за счет средств государственного бюджета или других источников;

- расторжение в судебном порядке договора о приватизации в случае невыполнения лицами, приватизировавшими собственность, принятых зафиксированных в договоре обязательств, условий использования приватизированных объектов;

- оформленная договором передача объектов частной собственности в государственную в счет погашения образовавшейся у собственников задолженности перед бюджетом;

- возврат имущества приватизированных предприятий в государственную собственность через процедуру банкротства, оформленный договором между приватизированным предприятием как юридическим лицом и уполномоченным органом по управлению государственным имуществом об оказании финансовой поддержки обанкротившемуся предприятию.

3.3.7. Социальная направленность процессов преобразования собственности

Государственное управление собственностью обладает ярко выраженной социальной компонентой. Это принципиальное положение проявляется прежде всего в постановке генеральной цели государственного управления собственностью: достижение возможного уровня удовлетворения социальных запросов населения, предотвращение социальных конфликтов. Реальная социальная направленность управления собственностью на решение социальных проблем населения, удовлетворение потребностей людей, обеспечение подъема жизненного уровня, заботу о попавших в бедственное состояние, борьбу с социальными язвами, пороками достигается лишь непосредственной увязкой программы проведения преобразований системы управления с **социальными результатами таких преобразований.**

Не менее важно, чтобы государственное управление собственностью, намечаемые изменения в организации управления не по-

рождали отрицательных социальных последствий, не приводили к росту социальной напряженности. К числу явных, очевидных опасностей реформ в области управления собственностью относится порождаемое ими чрезмерно глубокое расслоение населения по имущественному цензу, накопление богатства на одном полюсе, у узкого слоя населения.

Исходя из чрезвычайной опасности возникновения непредвиденных социальных последствий осуществляемых мер по преобразованию форм и отношений собственности, желательно установить в качестве управленческой нормы правило: «Ни одно серьезное, крупное решение, связанное с изменением форм и отношений собственности, не должно приниматься без анализа и учета его социальных последствий».

Естественно, что многие решения тянут за собой широкий шлейф кратко- и долговременных последствий, часть которых может оказаться благоприятными, а часть — неблагоприятными. Кроме того, принимаемые решения бывают благоприятными для одних слоев населения и неблагоприятными для других. Приоритет в этих случаях должен быть отдан решениям, не влекущим устойчивые, долговременные отрицательные социальные последствия и не отягчающим положение основной массы населения. При наличии противоречий между чисто экономическими критериями результативности, эффективности рассматриваемого варианта решений и социальными критериями преимущество следует отдавать, как правило, социальным критериям.

Процессы государственного управления собственностью в их социальном видении тесно связаны со свойственными этим процессам социальными задачами и проблемами. Это в первую очередь относится к использованию природных богатств, земельным отношениям, управлению жилищными комплексами. Региональные социальные аспекты управления собственностью обладают выраженной спецификой в связи с наличием многих военных, оборонных объектов собственности, объектов особого назначения, попадающих в орбиту кардинальных преобразований, так или иначе связанных с управлением объектами собственности. Конверсия или ликвидация, прекращение функционирования этих объектов порождает социальные проблемы трудоустройства, миграции, бытового и коммунального обслуживания, загрязнения среды, возникновения техногенных катастроф.

Реформы в области управления собственностью влияют на следующие социальные процессы.

1. Формирование среднего класса как следствие приватизации государственной собственности, т.е. образование класса, предста-

вительного по количеству, обладающего ощутимым богатством в виде земельных наделов, домовладений, имущества, денег, ценных бумаг, способного поддержать и наращивать свои имущественные ценности, стать основой политической стабильности, источником инвестирования хозяйства. Эта социальная задача, стоявшая еще на первом этапе приватизации, не была решена. Приватизация пока привела к появлению немногочисленного слоя зажиточных людей вместо ожидаемого широкого слоя хозяев, к господству олигархической верхушки.

2. Широкое привлечение населения и его свободных средств к управлению и непосредственному участию в производственном предпринимательстве. Эта задача также ставилась еще на первом этапе экономических реформ; предполагалось решить ее посредством сплошной ваучеризации с превращением ваучеров в акции и построением на этой основе народного капитализма. В действительности слой предпринимателей, бизнесменов оказался узким, ваучеры не превратили рядового россиянина в собственника, акционера, а предпринимательство пустило пока глубокие корни в основном в сфере торговли и в некоторой части экономики услуг.

Опыт российской приватизации наряду с иностранным опытом учит, что не следует пытаться превратить все население в акционеров, предпринимателей, экономических хозяев. В США менее 10% населения (с учетом фермеров) являются бизнесменами и 30% — акционерами. В то же время столь же недопустимо превращать население в пассивных наблюдателей, а то и жертв акционирования предприятий, приватизации объектов государственной собственности. Органам государственного управления следует обеспечить реальный доступ к обладанию акциями приватизированных предприятий, участию в производственном предпринимательстве, основанному на четком представлении о возможностях и риске, на сознательном выборе, не подверженном психологическому давлению ложной рекламы и стадному инстинкту. Вряд ли такая социальная задача может быть решена без осуществления адекватных мер в области образования, просветительства с помощью средств массовой информации.

3. Обеспечение социальной защищенности и социальной реабилитации лиц, терпящих ущерб вследствие преобразований форм и отношений собственности. Трансформация форм и отношений собственности, изменения в методах и организации государственного управления собственностью неотвратно порождают (либо прямо, либо косвенно) ущерб в виде невыплаты заработной платы, потери дохода, имущества, имущественных прав лиц, оказавшихся в зоне воздействия проводимых мероприятий. Необходимы сво-

временное выявление этих лиц и возмещение ущерба, основанное на законе, реальных возможностях возмещения, социальной справедливости. Меры по обеспечению социальной защищенности должны включаться в состав программных мероприятий по осуществлению реформ управления собственностью. Целесообразно создавать специальные фонды возмещения ущерба посредством выделения на эти нужды части средств, получаемых от приватизации и аренды государственной собственности.

3.3.8. Управление функционированием объектов государственной собственности

Предыдущее изложение преимущественно было посвящено управлению преобразованием форм и отношений собственности. Подобные преобразования характерны в основном для определенных периодов, стадий экономических процессов, и ими заведомо не ограничивается государственное управление собственностью. Немаловажную роль играет управление использованием объектов собственности, их применением в процессе создания, обращения и потребления экономического продукта.

Объекты собственности непрерывно существуют, выполняют свое целевое назначение, несут определенные функции, поглощают ресурсы, дают результаты, физически и морально изнашиваются, устаревают. Поведение объектов собственности под воздействием повседневных, повсеместных управляющих воздействий со стороны субъектов управления называют **функционированием объектов**. В конечном счете реформы собственности осуществляются для того, чтобы обеспечить более эффективное функционирование управляемых объектов собственности, т.е. получение в течение длительного времени желаемых субъектом управления экономических и социальных эффектов, результатов. Объекты государственной собственности призваны обеспечивать выполнение государством своих функций.

Управление функционированием, состоянием, деятельностью, результативностью объектов собственности чрезвычайно многогранно и многообразно по своим признакам и свойствам. Рассмотрим вкратце управление деятельностью и использованием наиболее типичных объектов государственной собственности, по отношению к которым государственные органы управления вправе применять прямые методы воздействия и сочетать их с косвенными методами.

В управлении функционированием государственных унитарных предприятий отношения между органами управления, представля-

ющими собственника, и руководителями предприятий строятся на контрактных принципах. Государственные органы управления призваны формировать договорные отношения с унитарным предприятием таким образом, чтобы, наделив его в максимально возможной степени правами самоуправления, требовать эффективного использования государственного имущества, обеспечения самокупаемости и самофинансирования, бюджетной эффективности, рационального использования объектов.

В мировой практике государственные предприятия принято преобразовывать в акционерные общества со 100%-ным государственным капиталом или контрольным пакетом акций, находящихся в государственной собственности. Государственные органы призваны способствовать обеспечению унитарных предприятий государственными заказами, гарантировать получаемые ими кредиты.

Реформы, проведенные на первом этапе рыночных преобразований, привели к возникновению проблем управления той **собственностью государственных организаций, учреждений**, которая осталась государственной. Это, в первую очередь, собственность таких государственных организаций, как учреждения среднего образования (школы, техникумы), высшего образования (институты, университеты, академии), здравоохранения (больницы, поликлиники), культуры (театры, кинотеатры, библиотеки), науки (научно-исследовательские, проектно-конструкторские, технологические институты, бюро), детские сады, находящиеся в ведении органов образования.

Правила и нормы управления этим имуществом регламентируются Гражданским кодексом РФ, согласно которому учреждение обладает правом оперативного управления (владения, распоряжения, пользования) в отношении закрепленного за ним имущества в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

В управлении принадлежащими государству **объектами недвижимости, предоставляемыми в аренду, концессию**, основная проблема состоит в возмещении государству расходов на содержание этих объектов, их амортизацию и получении дополнительных доходов, ренты за временную передачу объектов в пользование негосударственному собственнику. Это обстоятельство должно учитываться при установлении арендной платы и цены государственной концессии.

Государство призвано следить за получением дохода от принадлежащего ему **акционерного капитала** в виде пакетов акций, от долей государственного имущества в совместной собственности.

Эффективным использованием государственной собственности следует считать применение ее в качестве **инструмента активизации предпринимательства**, подъема производства на предприятиях любых форм собственности, что не только повышает устойчивость экономики, но и способствует росту налоговых поступлений в казну.

Наконец, управление функционированием, использованием объектов государственной собственности ставит задачи обеспечения их сохранности, поддержания работоспособности, функциональной применимости.

3.4. Государственное управление финансами

3.4.1. Сущность финансов и управления финансами со стороны государства

Понятие «**финансы**» представляет фундаментальную, обобщающую, многозначную экономическую категорию, характеризующую процессы денежной природы, образование, распределение, движение разных денежных средств государства, территориальных образований, хозяйствующих субъектов, юридических и физических лиц в ходе формирования их доходов, расходов, накоплений и возникающие при этом денежные отношения. Категория «финансы» настолько всеобъемлюща, что ее содержание невозможно исчерпать одной фразой. Дефиниция этого научного, теоретического и практического понятия несет в себе отпечаток общественно-политической и социально-экономической системы, в условиях и в составе которой действует финансовая система, складываются денежные отношения. Отдельные авторы придерживаются различающихся позиций по поводу трактовки данного термина. К тому же финансы — это историческая категория, претерпевающая определенные изменения по мере трансформации, развития экономики и общества.

Облик финансов в разных странах во многом обусловлен типом господствующей в стране экономической системы.

В странах с централизованно управляемой экономикой главенствующее место принадлежит государственным финансам, формированию государственного бюджета и внебюджетных фондов, аккумулирующих основную часть финансовых ресурсов и затем распределяющих их по отраслям, территориям, социально-эконо-

мическим программам в соответствии с государственными планами социально-экономического развития. В этих условиях главенствующей в финансах становится государственная функция первичного распределения и последующего перераспределения финансовых ресурсов. Сами финансы характеризуются как денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения валового национального продукта (вновь созданной стоимости) и части национального богатства в связи с формированием фондов денежных средств субъектов хозяйствования (предприятий) и государства и использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работников, удовлетворение социальных потребностей. Подобная формулировка понятия «финансы» была типичной для советского периода, господствовала в советской экономической науке.

В странах с рыночной экономикой сохраняется значительная роль государственных финансов, бюджетирование доходов и расходов государства, используемых на общегосударственные, общественные нужды, социальные цели. Однако центр тяжести финансовой деятельности смещается с централизованного распределения финансовых ресурсов на обеспечение устойчивого функционирования свободного рынка товаров и услуг и государственное неценовое регулирование рыночных отношений посредством налогов, пошлин, учетных ставок, субсидий, субвенций, квот и других финансовых рычагов, воздействий. Существенно повышаются роль и возможность самостоятельного использования финансовых ресурсов хозяйствующими субъектами в лице негосударственных предприятий, коммерческих фирм, компаний, банков, частных предпринимателей.

Реально в подавляющем большинстве стран существует смешанная экономика, совмещающая черты как централизованно управляемой, так и свободной рыночной экономики; такого же рода сочетание наблюдается и в финансовой системе стран. Это в полной мере относится и к России, переходящей от централизованной к смешанной экономике рыночного типа и реформирующей соответствующим образом финансы и государственную финансовую систему.

Конкретные универсальные формы существования и функционирования финансов, осуществления финансовой деятельности проявляются через такие категории, как доходы, расходы, платежи, отчисления, накопление денежных средств, образование денежных фондов, формирование бюджета и бюджетное финансирование, инвестирование, финансовая поддержка и финансовые льготы, характеризующие самые разные виды движения денежных средств.

Взаимосвязь и взаимодействие этих категорий на государственном и межгосударственном уровнях, на уровне Федерации и регионов, разных субъектов хозяйствования, предпринимательской деятельности, юридических и физических лиц выражают суть финансов и финансовых процессов.

В руках государства финансы становятся важным **инструментом решения экономических и социальных задач**, обеспечения стабильности, предотвращения кризисных ситуаций, способствования экономическому росту, формирования рыночных отношений. В руках хозяйствующих субъектов финансы представляют орудие развития производства, предпринимательства, инноваций, обеспечения безубыточной, рентабельной деятельности, выживания в условиях рыночной конкуренции. В то же время финансы приводят к успеху только при их рациональном, продуманном использовании в рамках единой целеориентированной программной экономической стратегии, финансовой политики, выработанной и проводимой в жизнь с учетом исторических, природно-экологических, экономических, социально-психологических факторов и условий. В противном случае финансы становятся чрезвычайно опасным, быстровозбудимым, весьма чувствительным очагом катаклизмов, способным породить не только финансовый, но и экономический, политический кризисы.

Финансы, рассматриваемые как экономический фактор, как один из видов средств, используемых в экономике, представляющих ее важнейший ресурсный источник, известны под названием «финансовые ресурсы».

Финансовые ресурсы — это денежные средства, формируемые в результате экономической и финансовой деятельности, в процессе создания и распределения валового внутреннего продукта, аккумулируемые государством и субъектами хозяйствования в целях использования для обеспечения экономических процессов. Будучи одним из основных факторов производства, они известны под названием **денежный капитал**. Финансовые ресурсы представляют источник поддержания и развития производства, удовлетворения социальных потребностей населения, обеспечения функционирования сферы обращения.

В странах с централизованно управляемой экономикой преобладающую долю составляют **финансовые ресурсы государства**, тогда как в странах с рыночной экономикой значительную часть финансовых ресурсов представляет **негосударственный предпринимательский капитал**. Вместе с тем и в странах, применяющих рыночную систему хозяйствования, централизуемые государственные финансовые ресурсы могут быть весьма масштабными по объему.

Государственные финансовые ресурсы образуются преимущественным образом за счет взимания налогов, таможенных сборов, пошлин, специальных платежей, продажи государственно-го имущества, поступлений от приватизации государственной собственности, средств от продажи золотого запаса, выпуска и продажи государственных облигаций и других ценных бумаг, продажи государственных пакетов акций, прибыли от государственной предпринимательской деятельности, получения денежных средств на основе внешнего и внутреннего заимствования, использования резервных и страховых фондов.

Основные направления расходования государственных финансовых ресурсов: государственные инвестиции, содержание государственного аппарата, оплата государственных заказов, бюджетное финансирование государственных организаций и учреждений, расходы на социальные нужды, расходы на обслуживание внутреннего и внешнего долга, государственные дотации, субсидии, субвенции отдельным регионам, территориальным образованиям, организациям, взносы во всемирные организации, оказание помощи иностранным государствам, затраты на приобретение, выкуп объектов собственности.

В странах с федеративным устройством государственные финансовые ресурсы разделяются на **ресурсы Федерации и ресурсы субъектов Федерации**; каждый из этих видов ресурсов имеет свои источники поступления и каналы расходования, при этом имеет место и переток между ними. Отдельную, относительную часть финансовых ресурсов страны образуют **местные (муниципальные) ресурсы**.

Финансовая система страны — это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, принимающих непосредственное участие в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению, представляющих **финансовые институты и инструменты**, создающие необходимые условия протекания финансовых процессов. Финансовая система страны образует многоуровневую, иерархическую структуру, характеризующую наличием ряда частей, разрезов, а также видов разных по назначению финансовых ресурсов и источников финансирования. Структура, функции, взаимосвязи элементов финансовой системы различных стран обладают определенным своеобразием и заметным образом зависят от экономического и политического строя государства. Интеграция экономик разных стран, развитие мирохозяйственных связей приводят к постепенному формированию **мировой финансовой системы**, объединяющей входящие в нее страновые системы.

Отдельные элементы финансовой системы, такие как казна, налоги, возникли еще в древних государствах, но целостные финансовые системы сформировались в последние столетия и продолжают развиваться в отношении как увеличения количества и разнообразия составляющих их элементов, так и качественного содержания выполняемых функций.

Финансовая система страны состоит из трех взаимосвязанных и взаимодействующих частей.

1. Финансовые ресурсы государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов коммерческих и некоммерческих организаций.

2. Государственная бюджетная система, местные бюджеты, государственная кредитная система.

3. Система государственного и негосударственного страхования. Структура и функционирование государственной бюджетной системы рассмотрены в разд. 2.5.

Финансовая система представляет также совокупность **финансовых институтов** в виде организаций, учреждений, осуществляющих и регулирующих финансовую деятельность. Таким образом, участниками финансовой системы являются Министерство финансов, казначейство, Центральный банк, налоговая инспекция, налоговая полиция, коммерческие банки, фондовые и валютные биржи, финансово-кредитные учреждения.

Финансовая система оперирует разнообразными **финансовыми инструментами, денежными средствами**, включающими все виды денежных агрегатов, такие, как наличные деньги (банковские, казначейские билеты), безналичные деньги (деньги на счетах, денежные аккредитивы, денежные сертификаты), ценные бумаги в виде акций, облигаций, векселей, опционов, фьючерсов.

Элементарными ячейками финансовой системы являются отдельные **источники образования и направления расходования денежных средств**, налоги, платежи, пошлины, штрафы, денежные санкции.

К **видам деятельности**, осуществляемой в рамках финансовой системы, относят бюджетирование, финансирование, инвестирование, налогообложение, страхование, финансово-бухгалтерскую деятельность, аудит, финансовое инспектирование.

К финансовой системе непосредственно примыкает и тесно взаимодействует с ней **кредитная система**, однако в отличие от собственно финансовой системы кредитная оперирует только возвратными денежными средствами. Не принято включать в финансовую систему страны и денежные средства домохозяйств, хотя они образуются из финансовой системы и переливаются в нее.

Финансовая система характеризуется не только своими субъектами, составом и функциями составляющих ее частей, но и движением **финансовых ресурсов**, потоками денежных средств, связывающими агентов финансовых отношений, реализующими денежные расчеты между ними. Финансовая система страны обладает развитыми внешними связями в виде прямых и обратных финансовых потоков.

Исходя из сформулированных выше ключевых понятий «финансы», «финансовые ресурсы», «финансовая система», дадим определение термина «управление финансами».

Управление финансами есть сознательное воздействие органов управления на финансы страны, регионов, хозяйствующих субъектов, на финансовые процессы, финансовую деятельность, финансовые ресурсы, осуществляемое с целью достижения и поддержания сбалансированности, устойчивости финансовой и экономической систем, получения доходов, прибыли, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач. Соответственно, **государственное управление финансами** представляет управление со стороны государственных органов, распространяющееся в основном на финансы, которыми распоряжается государство.

В соответствии со структурой финансовой системы управление финансами подразделяется по видам объектов управления на управление государственными финансами страны, регионов, финансами хозяйствующих субъектов, юридических лиц (предприятий, организаций, учреждений, общественных фондов). Управление финансами на уровне хозяйствующих субъектов принято называть **«финансовым менеджментом»**. Выделяется также управление бюджетами, внебюджетными фондами, страхованием, финансово-кредитными учреждениями.

Субъектами управления являются управляющие органы, финансовый аппарат управления в лице законодательных органов, принимающих законы о финансах, финансовой деятельности, и исполнительных органов, направляющих, регулирующих, контролирующих финансовые процессы на государственном, региональном, местном уровнях, в коммерческих и некоммерческих организациях, предприятиях, учреждениях. К государственным исполнительным органам управления финансами в РФ относятся Министерство финансов и его региональные органы, Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральное казначейство.

Содержательная сторона государственного управления финансами раскрывается в видах управления, реализующих его функции.

Финансовый анализ (анализ финансово-хозяйственной деятельности) призван формировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений в области финансов исходя из сложившейся ситуации и проявившихся тенденций, выявленных проблем. Анализ опирается на бюджетную, балансовую, бухгалтерскую, статистическую, оперативную документацию, отчетность. В ходе финансового анализа широко используются методы аудита.

Финансовое прогнозирование выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых потребностей ресурсов, финансовых процессов, тенденций и возможные варианты осуществления финансовой политики государства.

Планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности устанавливает параметры будущего состояния финансовой системы государства, величины и источники получения финансовых ресурсов и каналы их расходования, степень соответствия поступлений и затрат, уровень дефицитности ресурсов. Основой финансового планирования служат составление и принятие бюджетов и финансовых балансов. Составной частью финансового планирования являются разработка и утверждение финансовых разделов целевых программ, крупных инвестиционных и финансовых проектов.

Оперативное регулирование финансов осуществляется с целью реагирования на складывающуюся ситуацию, принятия текущих решений, корректировки бюджетов, балансов, финансовых планов, а также перераспределения, изменения целевой направленности финансовых ресурсов.

Контроль и надзор за состоянием финансов, ходом финансовой деятельности на всех уровнях финансовой системы призваны служить звеном обратной связи в цепи управления, предоставлять государственным органам управления финансами информацию о соблюдении законов, правил, норм расходования, использования финансовых ресурсов, денежных средств, исполнении бюджетов, балансов. Элементом финансового контроля служит аудиторская проверка.

Учет финансовых ресурсов выявляет их состояние, наличие на текущий момент, сохранность, динамику изменения, наличие резервов.

В управлении финансами сочетаются административно-распорядительные методы, основанные на жестком выполнении прини-

тых органами управления решений о формировании, распределении, использовании финансовых ресурсов, соблюдении заданных нормативов распределения и расходования денежных средств, и экономические методы, базирующиеся на материальной заинтересованности агентов финансовых отношений, участников финансовой деятельности в лучшем, эффективном использовании финансовых ресурсов. В условиях централизованно управляемой экономики главенствующее место в управлении финансами принадлежит административно-распорядительным методам, тогда как в рыночной экономике наблюдается высокая степень децентрализации управления финансовыми ресурсами. Однако централизация государственного управления финансами присуща и странам с рыночной системой ведения хозяйства, что является неизбежным следствием наличия финансовых ресурсов, аккумулируемых и распределяемых через федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и муниципальных территориальных образований (местные бюджеты).

Управление финансами тесным образом связано с управлением кредитом, с функционированием банковской системы, так как кредиты служат важнейшим источником финансовых ресурсов.

Развитие мирохозяйственной системы приводит к образованию мировой финансовой системы, вследствие чего выделяется, формируется управление международными финансами, осуществляемое Организацией Объединенных Наций, Международным валютным фондом и другими международными организациями.

3.4.2. Управление финансовыми потоками

В предыдущей части главы были рассмотрены основные элементы финансовой системы страны, ее структура. Действие финансовой системы проявляется во взаимодействии ее составных частей. Применительно к финансам функционирование системы воплощается в потоках финансовых ресурсов, денежных средств между агентами финансовых отношений. Циркуляция денежных средств в финансовой системе страны подобно циркуляции крови в организме человека воплощает жизнедеятельность экономического организма. В то же время финансовые потоки отражают отношения между участниками экономических процессов по поводу распределения, обмена продуктами экономической деятельности. В самом упрощенном виде взаимодействие основных участников экономической деятельности представлено выше в разд. 2.4.1 (рис. 2.2). Рассмотрим финансовое взаимодействие более детально.

Представим в самых общих чертах схему финансовых связей и потоков (движения финансовых ресурсов) между основными агентами финансовой системы страны. Знание и понимание действий этой схемы позволяют уловить главное содержание государственного управления финансами, представляющего по существу управление финансовыми потоками и накоплениями денежных средств. Подобная во многом упрощенная схема (в ней не представлены, например, страховые организации) приведена на рис. 3.2.

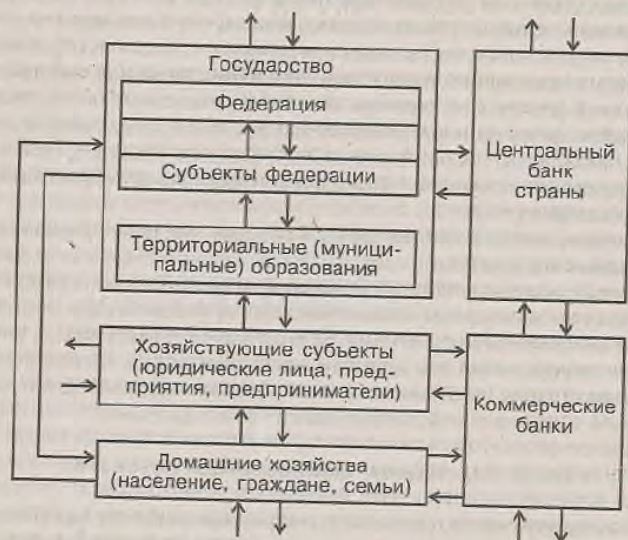


Рис. 3.2. Схема финансовых связей и потоков в экономике страны

Согласно схеме в финансовых связях и отношениях участвуют пять основных агентов (участников) финансовой системы, являющихся в то же время крупнейшими субъектами экономической деятельности. Это государство, организации, домашние хозяйства, центральный государственный банк и коммерческие банки, в числе которых могут находиться и государственные банки.

Заметим, что в схеме единого субъекта финансовых отношений, именуемого «государство», это понятие носит условный характер. Фактически это один субъект в трех лицах, между которыми также имеются сложные финансовые связи и отношения. В странах с федеративным устройством, к каковым относится Россия,

государство, рассматриваемое в качестве финансового субъекта, обладает двухуровневой структурой и включает федерацию в виде субъекта верхнего уровня и субъектов федерации — субъектов второго уровня.

Собственно они и образуют вместе распорядителей государственных финансовых ресурсов, совокупного, консолидированного государственного бюджета.

Третье лицо — муниципальные образования, управляемые органами местного самоуправления, представляют относительно независимый от двух первых субъект финансовых отношений, по отношению к которому применение названия «государственный» не вполне правомерно в силу того, что муниципальная собственность по форме не есть государственная. В то же время общественный характер муниципальной собственности и тесные связи местного бюджета с государственным бюджетом федерации и ее субъектов побуждают рассматривать упомянутых трех участников финансовых отношений совместно, под единым названием «государство», выделяя там, где это представляется необходимым, их самостоятельную роль.

В число хозяйствующих субъектов, рассматриваемых в качестве участников финансовых отношений, входят организации, обладающие финансовыми ресурсами, вступающие в финансовые отношения между собой и с другими представителями финансовой системы страны, получающие и расходующие денежные средства.

Хотя отдельного человека, гражданина не принято считать субъектом финансовых отношений, фактически каждый из нас — участник денежных отношений, обладатель денежных средств, лицо, получающее и расходующее эти средства. Тем более правомерно рассматривать в виде самостоятельного субъекта финансовых отношений домашние хозяйства, имея в виду то обстоятельство, что население страны, граждане есть прямые участники финансовых отношений и с государством, и с хозяйствующими субъектами, и с коммерческими банками.

Охарактеризуем далее финансовые потоки и отношения, связывающие государство с выделенными субъектами финансовой системы, и укажем на возможность управления этими потоками, их регулирования со стороны государства.

Финансовые отношения государства с хозяйствующими субъектами

Государство в лице федеральных, субфедеральных, муниципальных органов взимает с хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций, предпринимателей) налоги, пошлины, плате-

жи в виде, например, платы за природные ресурсы, арендную плату в случае сдачи в аренду государственной собственности, а также оплату за оказываемые услуги государственных органов. Изменяя виды налогов и ставки налогообложения, тарифы, цены на услуги, государство регулирует поступающие в бюджет финансовые потоки. Естественно, что государство стремится получить от хозяйствующих субъектов предусмотренные законом и договорами платежи.

Схема финансовых отношений «государство — хозяйствующие субъекты» показана на рис. 3.3.

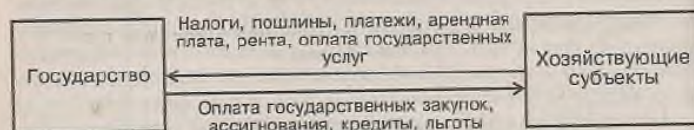


Рис. 3.3. Схема финансовых потоков между государством и хозяйствующими субъектами

Обратный финансовый поток от государства к хозяйствующим субъектам включает оплату государственных закупок, т.е. выплаты из бюджета предприятиям, организациям денежных средств за изготовленные по заказу государства товары, выполненные услуги. Государство вправе выделять хозяйствующим субъектам денежные ассигнования в форме возмездных и безвозмездных кредитов, предоставлять им дотации, устанавливать льготы по налогам и платежам. Предлагая определенный объем заказов, устанавливая цены на заказные работы и выполняемые для государства услуги, используя обширные возможности предоставления государственных льгот, государство способно оказывать регулирующее воздействие на поток денежных средств из государственной казны, поступающий в распоряжение хозяйствующих субъектов. Понятно, что увеличение этих средств ограничено наличием их в бюджете государства и во внебюджетных источниках.

Финансовые отношения между государством и населением

Схема финансовых потоков между государством и населением представлена на рис. 3.4.

Государство частично пополняет свои финансовые ресурсы за счет домашних хозяйств, взимая налоги с физических лиц на доходы и имущество, получая плату за предоставляемые населению платные государственные услуги, а также проценты за предостав-

ленный государственный кредит. Денежный поток от домашних хозяйств к государству формируется и за счет разных платежей, сборов, проведения лотерей, продажи государственных ценных бумаг физическим лицам.

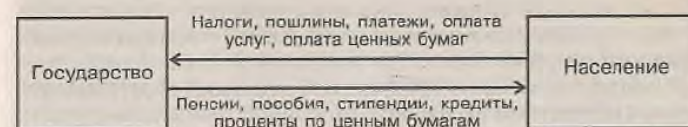


Рис. 3.4. Схема финансовых потоков между государством и населением

Интенсивный поток денежных средств от государства к населению включает государственные трансферты, идущие на выплату пособий, пенсий, стипендий разным категориям населения. Государство может также предоставлять кредиты населению, должно выплачивать проценты по государственным ценным бумагам, выигрыши по лотереям, выкупать ценные бумаги с истекшим сроком обращения.

Заметим, что в принципе к финансовому потоку от государства к населению правомерно относить и выплату заработной платы государственным служащим, работникам бюджетной сферы. Но так как эта плата выплачивается государственными организациями, которые могут быть включены в число хозяйствующих субъектов, юридических лиц, эти денежные средства допустимо рассматривать как оплату государственного заказа, поступающую его исполнителям — хозяйствующим субъектам, которые формируют из этой оплаты заработную плату, выплачиваемую государственным служащим, работникам бюджетной сферы. В то же время выплата заработной платы работникам государственного аппарата, органов государственного (включая муниципальное) управления представляет денежные средства, поступающие от государства к населению.

Регулируя уровень оплаты труда государственных служащих и их количество, величины пенсий, пособий, стипендий, выплачиваемых из средств бюджета и государственных внебюджетных источников (Пенсионный фонд, Фонд обязательного медицинского страхования и др.), государство обладает возможностью расширять и сужать денежный поток «государство — население». Аналогичным образом, воздействуя на виды и ставки налогов, плате-

жей, тарифы на государственные услуги, государство влияет на поток «население — государство». В свою очередь, население способно проявлять свою реакцию по отношению к покупке государственных ценных бумаг.

Внешние финансовые потоки

Все основные субъекты финансовых связей и отношений, изображенные на схеме на рис. 3.2, участвуют во внешних финансовых связях, т.е. связаны финансовыми потоками с другими странами. На схеме эти входящие и исходящие финансовые потоки изображены стрелочками. В целом такие потоки представляют вывоз денежных средств за рубеж и приток их из других стран. В основном внешние финансовые, валютные потоки имеют следующую экономическую природу:

1) оплата закупленных за рубежом товаров (импорта) и получение валютной выручки от продажи за рубежом товаров и услуг (экспортной выручки);

2) получение иностранных кредитов или предоставление кредитов другим странам; перевод средств, связанных с обслуживанием кредитов;

3) размещение денежных средств государства, хозяйствующих субъектов, граждан в иностранных банках; получение банковских процентов;

4) перевод денежных средств в порядке оплаты ценных бумаг, имущественных ценностей, приобретенных за рубежом или проданных за рубеж;

5) безвозмездные денежные трансферты, передаваемые на условиях денежной помощи, благотворительности.

Государство целиком управляет только теми внешними потоками, в которых оно выступает как владелец и прямой получатель денежных средств. Оно обладает также возможностями регулирования внешних денежных потоков, инициируемых самостоятельными хозяйствующими субъектами, коммерческими банками, населением. В условиях свободного рынка капиталов, денежных средств внешние финансовые потоки могут быть ограничены или запрещены государством только при прямом нарушении закона отправителями и получателями средств. В России регулирование указанных потоков сводится к таможенным мерам, принудительной продаже части валютной выручки хозяйствующих субъектов. Центральному банку страны, ограничениям на вывоз валюты.

3.4.3. Государственное управление финансово-кредитными отношениями и банковской деятельностью

В управлении финансами выделяется относительно самостоятельная ветвь, именуемая управлением кредитом и кредитными отношениями. **Кредит** — это предоставление одним лицом другому лицу денежных средств во временное пользование на условиях возвратности. **Кредитными отношениями** называют денежные отношения, связанные с предоставлением и возвратом ссуд, организацией денежных расчетов, эмиссией денежных знаков и ценных бумаг, а также с использованием кредита как источника инвестиций и частично с осуществлением страховых операций.

Основным агентом осуществления финансово-кредитных операций являются банки, однако подобные операции проводят не только банки, но и другие **финансово-кредитные институты**, к которым относят любые организации, предоставляющие денежные средства в кредит, под проценты.

Банк — это финансово-кредитная организация, аккумулирующая денежные средства (вклады) разных владельцев, предоставляющая кредиты (займы, ссуды), проводящая денежные расчеты, осуществляющая эмиссию (выпуск) денег и ценных бумаг, посредничающая во взаимных платежах и расчетах между государством, хозяйствующими субъектами, гражданами (населением, домашними хозяйствами). Посредническая функция банков отражена на схеме рис. 3.2, из которой видно, что денежные потоки между государством, хозяйствующими субъектами и домашними хозяйствами могут быть не только прямыми, но и ответвляться и проходить через банки.

В современном мире господствует прогрессивная тенденция вытеснения наличных денежных расчетов безналичными расчетами, осуществляемыми через банки, посредством банков. А это означает, что основная масса денежных средств, циркулирующих между государственными и муниципальными органами, хозяйствующими субъектами, домашними хозяйствами, должна проходить через банки. Благодаря этому государство способно фиксировать и контролировать финансовые потоки в экономике, что значительно повышает управляемость финансами и во многом предотвращает противозаконные теневые финансовые операции. Финансовые потоки становятся более «прозрачными», видимыми, транспарентными.

Финансовая сторона банковской деятельности проявляется в привлечении банками денежных средств, ведении банковских счетов юридических и физических лиц, осуществлении денежных

расчетов по поручениям владельцев денег, находящихся на счетах или приходящих в банк извне. Кредитная сторона банковского дела проявляется в предоставлении банком денежных ссуд под проценты и в эмиссии денежных средств, используемых в качестве кредита.

Характерно, что банки способны участвовать в финансовых связях и отношениях не только как финансово-кредитные организации, но и в роли хозяйствующих субъектов, приобретая, например, акции акционерных обществ и получая по ним дивиденды, связанные с хозяйственной деятельностью акционерного общества. Входя в финансово-промышленные группы в качестве их члена или даже головной организации, банки также становятся хозяйствующими субъектами.

В странах с рыночной экономикой совокупность банков и банковских учреждений образует двухуровневую систему, главным звеном, вершиной которой является Центральный банк страны, выступающий в качестве эмиссионного банка, а также организатора и контролера денежного обращения в стране. Вторым, нижним звеном банковской системы служат самостоятельные, но подконтрольные Центральному банку коммерческие и специализированные (инвестиционные, внешнеэкономические, инновационные, отраслевые, ипотечные) банки. На втором уровне банковской системы могут находиться и государственные банки или банки с участием государственного капитала, муниципальные банки. В отдельных случаях коммерческие банки второго уровня по поручению государства оперируют государственными денежными средствами, такие банки называют уполномоченными.

По своей организационно-правовой форме универсальные коммерческие и специализированные банки чаще всего представляют акционерные общества. Если контрольный пакет акций банковского акционерного общества принадлежит государству, то такой банк фактически управляется государством. К подобного рода банкам относится, например, Сберегательный банк России.

Покажем каким образом Центральный банк страны и банки второго уровня (названные в схеме на рис. 3.2 коммерческими) участвуют в управлении финансовыми ресурсами.

Рассмотрим высший, первый уровень банковской системы, а именно Центральный банк, его роль и место в экономике страны. Центральный банк — чаще всего государственный банк, хотя в некоторых странах он является коммерческим, акционерным банком, где главным акционером выступает государство (например, Швейцарский банк). Особую структуру имеет Центральный банк США, называемый *FRS* (Федеральная резервная система),

состоящий из 12 штатных Центральных банков. В России Центральный банк — государственный. Основные задачи Центрального банка состоят в проведении политики государства в области денежного обращения, кредита и расчетов, обеспечении устойчивой покупательной способности денежной единицы, регулировании и контроле деятельности коммерческих банков, хранении золотовалютных резервов.

Регулирование объема и структуры денежной массы в обращении осуществляется Центральным банком путем изменения объема предоставляемых банкам кредитных ресурсов, покупки и продажи ценных бумаг и иностранной валюты, именуемых операциями на открытом рынке. Центральный банк устанавливает и изменяет нормы обязательных резервов, которые коммерческие банки должны держать в Центральном банке, проводя политику минимально допустимых резервов. Главный банк страны оказывает регулирующее воздействие на банковские процентные ставки по кредитам, устанавливая учетную ставку (ставку рефинансирования), по которой он сам предоставляет кредиты. Учетная ставка оказывает воздействие на ставки процента, по которым выдают кредиты банки второго уровня.

Центральный банк организует расчеты между коммерческими банками через корреспондентские счета, которые открываются этими банками в расчетно-кассовом центре Центрального банка.

Центральному банку принадлежит исключительное право выпуска в обращение и изъятия из обращения денежных знаков. В связи с этим он организует изготовление, перевозку и хранение денежных знаков, создает их резервный фонд и определяет порядок замены поврежденных денежных знаков, осуществляет уничтожение устаревших денежных знаков, а также устанавливает признаки платежеспособности денег.

Регулирование и контроль за деятельностью коммерческих банков Центральный банк осуществляет на всех этапах их деятельности, начиная от лицензирования и заканчивая лишением того или иного коммерческого банка лицензии на банковскую деятельность.

В целях обеспечения устойчивой работы коммерческих банков и защиты интересов кредиторов Центральный банк устанавливает ряд обязательных нормативов деятельности коммерческих банков. В число таких нормативов входят минимальный размер уставного капитала, предельное соотношение между размером собственных средств и суммой активов этих банков, показатель ликвидности баланса, размер обязательных минимальных резервов, которые размещаются коммерческими банками в Централь-

ном банке. Коммерческие банки обязаны предоставлять финансовые отчеты и финансовые документы Центральному банку.

Политика регулирования нормы резервов представляет инструмент осуществляемого через центральный банк контроля государства за объемом банковских депозитов и совокупной кредитной денежной массой. По мере того как у государства появляется необходимость сдерживать процесс кредитования в стране, Центральный банк увеличивает в той или иной мере **нормы обязательных резервов**, вследствие чего сокращаются совокупные банковские деньги, и наоборот.

В случае, если экономическая ситуация в стране характеризуется депрессией и государство заинтересовано в оживлении предпринимательской деятельности, центральный банк может пойти на **снижение процентных ставок** по своим кредитам (учетной ставки центрального банка) и норм обязательных резервов для коммерческих банков. Эти меры вызывают увеличение депозитов банков. Рост денежной массы в коммерческой сети проявляется в более дешевых кредитных деньгах. Доступный кредит, низкий процент по ссудам, облигациям и закладным создают благоприятные условия потенциальным инвесторам (предпринимателям, правительству, населению) для осуществления инвестиций в производство, социальную сферу или покупку в рассрочку предметов длительного пользования.

Таким образом, спрос на рынке средств производства, в потребительской сфере увеличивается. А поскольку рынок адекватно реагирует на изменение соотношения спроса и предложения, увеличенный спрос вызовет оживление в экономике, рост производства, национального дохода и занятости. Но увлечение подобными мерами грозит избытком денежной массы, ростом цен (частично роль центрального банка в государственном финансовом регулировании освещена выше, в разд. 1.8.4).

Еще один инструмент регулирования денежной массы — **операции центрального банка на «открытом рынке»**. Такие операции тесно связаны с функционированием рынка ценных бумаг. Покупая или продавая государственные ценные бумаги (процентные государственные облигации) на их рынке, центральный банк способен сковывать или освобождать кредитные ресурсы коммерческих банков. Если государство хочет несколько снизить инфляцию, сжать свободную денежную массу, то центральный банк может «выбросить» на открытый рынок определенное количество государственных облигаций с целью отвлечения на их покупку свободных денег. Рыночная цена облигаций снизится, доходность по ним увеличится, и инвесторам с учетом доходов через купоны станет

более выгодно покупать государственные облигации, чем иные ценные бумаги, скажем, акции. Таким образом, средства инвесторов будут связаны, в том числе связанными окажутся и банковские деньги, что вызовет цепную реакцию во всей банковской системе. Но естественно, центральному банку придется в последующем выплачивать проценты по облигациям и затем выкупать их, что потребует дополнительных расходов. Так что эмиссия государственных ценных бумаг является безинфляционной только временно.

Центральный банк осуществляет следующий обширный круг операций: предоставляет кредит правительству (Министерству финансов) на принципах срочности, платности и возвратности в пределах тех лимитов, которые устанавливают законодательные органы; выдает кредиты другим банкам на срок по соглашению, покупает и продает векселя, а также ценные бумаги, выпускаемые правительством, предоставляет кредиты на срок, под залог векселей, ценных бумаг; покупает и продает иностранную валюту и платежные документы в иностранной валюте; участвует в отечественных и иностранных предприятиях и организациях (в виде такого участника он может инвестировать средства как в отечественной, так и в иностранной валюте); устанавливает официальный курс рубля к денежным единицам иностранных государств; осуществляет расчетное и кассовое обслуживание государства, коммерческих банков и, в порядке исключения, отдельных организаций.

Все эти операции соответствуют деятельности центрального банка как **эмиссионного, кредитного и расчетного центра страны**.

В связи с широким развитием в условиях рыночной экономики коммерческих банков важной функцией Центрального банка стало лицензирование, т.е. выдача разрешений на деятельность коммерческих банков. Центральный банк ведет общегосударственную книгу регистрации банков. Иностранные банки, их филиалы могут осуществлять банковские операции также только с момента их регистрации в этой книге.

Центральный банк по согласованию с Министерством финансов определяет порядок создания страховых и резервных фондов, которые формируются за счет прибыли банков. Такие страховые и резервные фонды предназначены для покрытия возможных убытков коммерческих банков. Являясь «банком банков» и организатором всей кредитной системы в стране, Центральный банк имеет право при обнаружении нарушений коммерческими банками установленных нормативов их деятельности применять соответствующие меры воздействия. Так, в случае систематических

нарушений нормативов, неисполнения предписаний в отношении сроков проведения банковских операций, при подведении итогов года с убытками, при возникновении положения, которое угрожает интересам клиентов коммерческого банка, центральный банк может ставить вопрос перед учредителями коммерческого банка о финансовом оздоровлении банка, его реорганизации и даже о полной ликвидации такого банка. В качестве санкции при наступлении обстоятельств, предусмотренных выше, может быть назначена временная администрация по управлению банком на период финансового оздоровления (санации).

Центральный банк должен строить свою работу таким образом, чтобы было обеспечено проведение единой политики государства в области денежного обращения, кредита, расчетов.

Руководящими органами банка являются Совет директоров и Правление банка. Совет директоров рассматривает директивы государственной кредитно-денежной политики, принимает решения по введению ограничений на объем кредитования со стороны коммерческих банков, устанавливает размер процентных ставок за кредиты, предоставляемые этим банкам, определяет генеральную линию ведения дел и управления банком. Совет может принимать к рассмотрению любой вопрос деятельности банка как по собственному усмотрению, так и по предложению Правления. Правление центрального банка состоит из председателя, его заместителей, членов Правления.

Коммерческие банки, как ясно из предыдущего изложения, обслуживают юридических лиц, предприятия, организации и учреждения, население и выступают в качестве представителей второго уровня банковской системы.

Банковская деятельность — это мобилизация денежных средств для хозяйственного строительства, сосредоточение временно свободных средств для их производственного использования. Более полное определение, отражающее содержание банковской деятельности, может быть представлено характеристикой основных видов и целей этой деятельности. В задачу коммерческих банков входит предоставление кассовых, платежных, инвестиционных и страховых услуг, обеспечивающих компаниям и фирмам финансирование производственного или торгового цикла, достижение их текущих и стратегических задач, гарантию долгосрочного функционирования. Индивидуальным клиентам коммерческие банки обеспечивают повседневное кредитно-финансовое обслуживание, способствующее достижению долгосрочных индивидуальных целей. Взаимодействие коммерческих банков с Центральным банком дает возможность осуществления планомерного контроля за

состоянием финансовой системы страны. Кроме того, коммерческие банки представляют собой один из инструментов финансового управления, проведения государственной экономической и социальной политики.

Важным инструментом государственной финансовой политики является рынок государственных ценных бумаг, посредством которого государство воздействует на денежную массу. Как инструмент государственной финансовой политики рынок государственных ценных бумаг выполняет следующие функции.

1. **Финансирование дефицита бюджетов органов власти разных уровней.** В результате выпуска государственных ценных бумаг и реализации их на открытом рынке правительство получает денежные средства, которые направляются на покрытие дефицита государственного бюджета. Это один из главных внутренних источников уменьшения дефицита, не приводящий к инфляционным всплескам, а лишь перераспределяющий свободные финансовые ресурсы от предприятий и населения к государству. Однако у этого способа решения бюджетных проблем есть и существенный отрицательный побочный эффект, связанный с уменьшением производственных инвестиций в связи с их отвлечением на покупку государственных ценных бумаг, что приводит к сокращению (снижению темпов роста) валового внутреннего продукта. Кроме того, увеличение государственного долга, произведенное с целью нормализации бюджета, впоследствии приводит к росту нагрузки на бюджет из-за необходимости выплаты процентов по ранее сделанным заимствованиям.

Рынку ценных бумаг в России не уделялось должного внимания. Консервативность бюрократического аппарата и недоверие к государству как агенту рынка задавали недостаточные для использования в качестве источника бюджетных поступлений ориентиры емкости рынка государственных ценных бумаг (**емкость рынка** — суммарная стоимость ценных бумаг, обращающихся на рынке, под **емкостью рынка государственных ценных бумаг** обычно понимают суммарную номинальную стоимость эмитированных государственных ценных бумаг). Радикальный перелом в этом секторе финансового рынка произошел в 1994 г., когда, с одной стороны, давление внешних кредиторов-монетаристов заставило правительство пересмотреть отношение к традиционным, сугубо эмиссионным источникам финансирования бюджета, а с другой — стремительный рост емкости рынка государственных краткосрочных облигаций (ГКО) доказал наличие фискального потенциала государственных ценных бумаг. В результате путем продажи государственных ценных бумаг в бюджет привлекалось огромное ко-

личество денег. Увы, затем наступил перебор, пришлось резко повышать проценты, выплачиваемые по ГКО, что привело к финансовому кризису в 1998 г.

2. Финансирование конкретных проектов. Обычно к выпуску ценных бумаг под конкретные проекты прибегают муниципальные власти. Выпуская и реализуя на рынке ценные бумаги целевого назначения, они привлекают свободные денежные средства населения и организаций, которые и направляются на финансирование необходимых проектов. В условиях переходного периода в России целевые эмиссии ценных бумаг производятся под строительство жилья. Причина этого проста: привлечь средства рядовых инвесторов под будущие денежные доходы от какого-нибудь социально значимого объекта крайне трудно, тогда как по «жилищным» займам эмитенты рассчитываются столь необходимыми квартирами.

3. Регулирование объема денежной массы, находящейся в обращении. Данная функция обычно реализуется государственными банками. Покупка банком государственных ценных бумаг увеличивает объем денежной массы в обращении, а продажа имеющихся государственных ценных бумаг, наоборот, сокращает денежную массу. В России изменение денежной массы в обращении в результате купли-продажи государственных ценных бумаг Центральным банком РФ чаще всего дополняет чисто фискальные функции.

4. Поддержание ликвидности финансово-кредитной системы. Эта важная функция Центрального банка реализуется через рынок государственных облигаций. Для поддержания ликвидности необходимо, чтобы существовал достаточно емкий, способный поглотить оборотные средства банков и в то же время ликвидный рынок, на котором банки могли бы прибыльно обращать часть своих активов и обладать возможностью переводить средства в другие сектора финансового рынка.

5. Другие, вспомогательные функции; например, в российской приватизации определенную роль сыграли государственные ценные бумаги в виде ваучеров, концентрировавшихся затем в чековых инвестиционных фондах.

Как следует из изложенного, в условиях рыночных отношений государственное управление финансами представляет многогранную и многофункциональную систему, позволяющую государству осуществлять прямое управление и косвенное регулирование.

3.5. Государственное антимонопольное регулирование. Государственная поддержка конкуренции и конкурентоспособности товаропроизводителей

3.5.1. Конкурентный и монопольный рынки

Рыночная экономика способна эффективно функционировать только в условиях наличия конкуренции между участниками рынка: товаропроизводителями, продавцами, предпринимателями, т.е. всеми, кто поставляет и предлагает к продаже свои товары. В более широком плане конкуренция распространяется на соперничающие в борьбе за покупателей, за сбыт товаров на рынке целыми отраслями, регионами, странами. Конкуренция представляет самый сильный способ возбуждения субъектов хозяйственной деятельности. Наличию конкуренции мир обязан ростом качества продукции и сдерживанием цен. Строго говоря, вне конкуренции подлинно рыночная экономика не способна существовать, рынок вырождается как таковой, если на нем разные продавцы не обладают возможностью выставить на продажу близкие по виду товары.

Согласно общепринятому определению **конкуренция** есть состязание, соперничество между разными производителями или продавцами, а в общем случае — между любыми субъектами, агентами экономической деятельности в борьбе за рынки сбыта, за наиболее выгодные условия продажи или покупки товаров и услуг на рынках с целью получения более высоких доходов, прибыли, других выгод.

Теория конкуренции и представления о ее роли в регулировании рыночных цен и рыночных отношений зародились несколько сот лет тому назад в рамках классической политической экономии. Адам Смит впервые высказал утверждение о ключевой роли конкуренции как механизма автоматического регулирования цен на свободных рынках. Он назвал конкуренцию «невидимой рукой», которая заставляет рыночных продавцов устанавливать цены на товары в соответствии с уровнем спроса на них со стороны покупателей, так что высокочастотный рынок сам формирует цену равновесия величины спроса и предложения, известную под названием равновесной цены.

В дальнейшем представление о конкуренции значительно расширилось и углубилось, в результате чего выделились разные виды конкуренции, различающиеся, прежде всего, по признаку уровня концентрации на рынке соперничающих между собой продавцов

однородного товара. Произошло расчленение общего понятия «конкуренция» на две его разновидности: «совершенная конкуренция» и «несовершенная конкуренция». При этом характерно, что А. Смит, Д. Рикардо и другие первые исследователи конкуренции имели в виду в большей мере совершенную конкуренцию, тогда как несовершенная конкуренция стала объектом последующих исследований, в итоге возникло представление о многих разновидностях конкуренции.

Совершенная конкуренция, именуемая также чистой, идеальной, подразумевает соблюдение следующих условий:

- наличие на рынке столь большого количества конкурирующих продавцов однородного товара и его покупателей, что ни один из продавцов не обладает способностью навязывать свою «ценовую» волю покупателям, так как они могут приобрести тот же товар у других продавцов;

- свободный вход на рынок и выход из него продавцов и покупателей (отсутствие ограничений для проникновения на рынок и уход с него);

- отсутствие внешнего контроля над ценами и ценового принуждения;

- доступность для каждого участника рынка информации о ценах, спросе и предложении товара.

Идеальный рынок, соответствующий указанным условиям, представляет своеобразный эталон, мысленную конструкцию, так что совершенную конкуренцию можно считать абстрактной моделью, к которой в той или иной степени способен приближаться реальный рынок.

Несовершенная конкуренция, как явствует из ее названия, представляет вид конкурентной борьбы в условиях, заметно отличающихся от тех, которые характеризуют совершенную, чистую, идеальную конкуренцию. Несовершенная конкуренция разделяется на несколько разновидностей, отражающих в основном степень монополизации рынка, определяемую количеством конкурирующих продавцов близких по типу товаров.

Монополистическая конкуренция, наиболее близкая к совершенной, характеризуется достаточно большим количеством продавцов и покупателей, свободным входом на рынок и выходом из него. Основное отличие от совершенной конкуренции заключается в дифференцировании товаров, предлагаемых покупателям конкурирующими фирмами, представленными на рынке. Тем самым конкуренты способны привлекать покупателя не только ценой, но и отличительными свойствами, качеством товара, видами обслуживания.

Олигополистическая конкуренция имеет место на рынке, где представлено относительно небольшое количество независимых продавцов однородного товара, который может быть дифференцирован по видам, при значительном количестве покупателей. В условиях олигополистической конкуренции на каждого продавца может приходиться значительная доля рыночного товара, в связи с чем он способен занимать доминирующее положение, в определенной мере диктовать цены, ограничивать доступ на рынок новых конкурентов. Частным случаем олигополии является дуополия, имеющая место на рынке, где представлены товары двух конкурирующих продавцов, фирм.

Практическое отсутствие конкуренции характерно для рынков, где господствует **чистая монополия**, т.е. представлены товары одного продавца, не имеющие адекватных заменителей (товаров-субститутов). Проникновение конкурентов на монополизированные рынки чрезвычайно затруднено, в связи с чем государства, стремящиеся поддержать конкурентную рыночную ситуацию, активно борются с монополизмом.

Довольно часто приходится наблюдать конкуренцию, искаженную поведением реальных или потенциальных конкурентов, получившую название недобросовестной. **Недобросовестная конкуренция** наблюдается в форме отклонений от узаконенных, принятых правил и норм конкурентной борьбы. Недобросовестные конкуренты вступают в сговор, направленный против соперников, стремятся опорочить их, дискредитировать, используют ложную рекламу, прибегают к поддержке влиятельных лиц и организаций, устанавливают дискриминационные, иногда демпинговые цены. Недобросовестную конкуренцию в самых злостных формах называют хищнической.

Различают также виды конкуренции в зависимости от методов ее осуществления.

Ценовая конкуренция основывается на продаже товаров и услуг по ценам, более низким, чем у конкурентов, с целью привлечь покупателей. Относительное снижение цен достигается либо благодаря преимуществу в виде меньших издержек производства и обращения, либо за счет уменьшения рентабельности во имя увеличения объема продаж и вытеснения конкурентов. В отдельных случаях ценовая конкуренция осуществляется и путем временной продажи товаров по себестоимости при полной потере прибыли с тем, чтобы укрепить свои позиции на рынке и не допустить расширения поля действия конкурентов, а в последующем повысить цены.

Неценовая конкуренция опирается преимущественным образом на повышение качества продукции, товаров, услуг при неизменных рыночных ценах на них. Используются также расширение ассортимента, оказание дополнительных услуг. Особое значение в неценовой конкуренции имеют маркетинг в виде мер по продвижению продукции на рынок и ее сбыту благодаря активной рекламной кампании, стимулированию продаж, привлечению покупателей. Основным орудием неценовой конкуренции служит **снижение производственных затрат**, что позволяет увеличить прибыль при фиксированной цене и направить дополнительную прибыль на совершенствование технологии, обеспечивающее повышение технического уровня, качества, надежности продукции. Частично экономия затрат направляется на проведение маркетинговых мероприятий, призванных создать конкурентные преимущества.

3.5.2. Государственное противодействие монополизму

В странах с рыночной экономикой государство заинтересовано в развитии конкуренции в ее форме, приближающейся к совершенной, чистой. Такая конкуренция побуждает соревнование между производителями, что ведет к росту качества производимых товаров и услуг, снижению издержек производства и обращения, стремлению к более полному удовлетворению потребностей населения. Возбуждая качественный и количественный рост производительных сил страны, пересекая границы национальной экономики и распространяясь на мировые рынки, конкуренция способствует укреплению экономического положения государства на мировой арене.

В то же время органы государственной власти обладают ограниченными возможностями управления конкуренцией, включая ее стимулирование. В среде товаропроизводителей и продавцов товаров и услуг существует неистребимое стремление к монополизму и недобросовестной конкуренции во имя достижения собственных выгод и устранения соперников с рынка. Государство в лице органов власти препятствует монополизму посредством проведения **антимонопольной политики**, направленной на всемерное ограничение монополистических тенденций посредством запретов деятельности монополий, устранения их с рынков, принудительного дробления крупных компаний.

Приходится в то же время отмечать, что некоторые коррумпированные государственные чиновники и даже органы способны поддерживать неявно, а то и явно монополистов в результате подкупа или непосредственного участия в монополистической дея-

тельности и в монополизированных компаниях. Подобная форма внешне скрытого локального монополизма под «крышей» государства особенно свойственна и проявляется в российской экономике периода рыночных трансформаций.

Распространение монополизма в любых его формах приводит к ощутимым потерям для государства и общества, экономики и предпринимательства. Негативные последствия захвата рынков монополиями структурами проявляются в следующем:

1) монополисты способны устанавливать высокие цены предложения на свои товары при явно ограниченной возможности покупателей противостоять монопольному ценовому сговору;

2) производители-монополисты не заинтересованы в развитии производства, повышении качества товаров и услуг, более полном удовлетворении потребностей покупателей, так как им не угрожают конкуренты, а высокую прибыль можно получать путем увеличения цен при ограниченном объеме производства;

3) монополизм порождает неэффективное распределение ресурсов в пользу монополистов вне зависимости от эффективности их производства, отдачи ресурсов;

4) монополисты, увлеченные собственной выгодой, в минимальной мере озабочены интересами государства и общества, безжалостно вытесняют из производства и с рынка своих соперников;

5) монополизм подобно раковой опухоли способен разрастаться, включая в свою орбиту новых и новых участников, и по мере обретения силы срачиваться с аппаратом государственной власти, органами государственного управления, чиновниками разных уровней.

В связи с подобными негативными проявлениями монополизма практически все государства вынуждены проводить **антимонопольную деятельность**, опирающуюся на обширный арсенал мер. Антимонопольная деятельность государства в зависимости от степени и форм проявления монополизма направлена на предупреждение, ограничение, подавление, пресечение действий, препятствующих конкуренции или извращающих ее путем превращения в недобросовестную.

Государственное антимонопольное регулирование в виде запретов осуществления монопольного производства и продажи товаров возникло более полутора тысяч лет тому назад. В качестве основного инструмента противостояния монополистическим тенденциям стало использоваться **антимонопольное законодательство**, ограничивающее или запрещающее монополии. Антимонопольные законы стали крайне необходимыми в связи с возникновением исключительно крупных монополистов в виде мощных корпора-

ций. Наибольшее развитие так называемое антитрестовское законодательство получило в США, где в 1890 г. был принят Закон Шермана, запрещающий монополизацию рынка, монополистический сговор компаний, соглашения между ними, ограничивающие предпринимательство.

Принятый в США в 1914 г. Закон Клейтона шагнул значительно дальше в государственном противостоянии монополизму. Этот закон запретил ценовую дискриминацию потребителей, поглощение одной корпорацией других путем приобретения их активов, создание переплетающихся директоратов нескольких компаний, иные способы ослабления конкуренции. В дальнейшем действие Закона Клейтона было усилено и расширено введением поправок. Антимонопольное законодательство вошло в практику государственного регулирования многих стран мира.

В советской экономике проблеме антимонопольного регулирования не уделялось внимания, так как, с одной стороны, существовала глобальная государственная монополия и отсутствовал свободный конкурентный рынок, а с другой — монополизму предприятий препятствовал государственный план. Что же касается конкуренции, то ее стремились заменить так называемым социалистическим соревнованием между товаропроизводителями за высокие результаты производства.

Проведение рыночных преобразований и становление свободного рынка товаров и услуг в России значительно активизировали государственную антимонопольную деятельность. Уже в 1991 г. был принят Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», дополненный и измененный в 1995 г. В соответствии с российским антимонопольным законодательством сделки между субъектами хозяйственной деятельности, направленные на ограничение и противодействие конкуренции, признаются недействительными. Не допускается принятие и осуществление органами власти актов, соглашений, препятствующих конкуренции.

С 2004 г. Федеральная антимонопольная служба как главный государственный орган проведения антимонопольной политики подчинена Председателю Правительства Российской Федерации. На государственные антимонопольные органы возложены функции предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, осуществления контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства, регулирования деятельности естественных монополий в России. С целью контроля за монополиями введен государственный реестр организаций-монополистов, обладающих на россий-

ских рынках объемом продаж, превышающим 35% их общего количества.

Одной из серьезных трудностей преодоления монополизма в мире служит выявление и доказательство его наличия, умело скрываемого самими монополистами под маской законности. Исключительно трудно установить однозначно определяемые и четко фиксируемые критерии, в соответствии с которыми деятельность организации, компании следует считать монополистической и относить ее к категории монополистов.

В теории и практике антимонопольного государственного регулирования используется понятие «доминирующее положение на рынке», относящееся к субъектам хозяйственной деятельности, представленным на рынке определенного товара. Доминирующим называют исключительное положение одного или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке определенного товара, дающее возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Принято считать, что хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение, если доля продаваемого им определенного товара на рынке превышает 65% общего объема продаж.

К злоупотреблению своим доминирующим положением на рынке относят все виды деятельности хозяйствующих субъектов, которые приводят к ограничению конкуренции посредством создания искусственного дефицита товаров, нарушения установленного порядка ценообразования, приводящего к повышению цен, препятствий доступу на рынок других участников, навязывания контрагентам своих условий соглашений.

При осуществлении антимонопольного управления государственные органы учитывают возможность сокрытия монополистических проявлений посредством создания **аффилированных компаний, групп, лиц**, взаимосвязанных и взаимозависимых в своей деятельности. Наличие умело скрываемых, неявных аффилированных компаний, групп позволяет прикрывать монополистическую деятельность, придавая видимость отсутствия монополизма, монополистических связей и влияний, контролирования со стороны монополистов, объединенных родственными и служебными связями, обширных областей экономической деятельности.

Антимонопольное государственное регулирование призвано препятствовать, не допускать **недобросовестную конкуренцию** на рынке, к проявлениям которой относят:

— опорожнение конкурентов путем распространения ложных сведений о них;

— распространение заведомо искаженной информации о потребительских свойствах и качестве товаров;

— незаконное использование прав на интеллектуальную собственность, торговые марки, фирменные знаки;

— разглашение сведений, информации, составляющей коммерческую тайну, без согласия владельцев информации.

Государственные органы, отвечающие за антимонопольную деятельность, обладают значительным арсеналом средств борьбы с монополистами и монополизмом, но далеко не всегда эффективно используют свое оружие. В числе основных инструментов, способов государственного противомонопольного воздействия выделим следующие:

1) обязательные для исполнения, директивные предписания хозяйствующим субъектам о соблюдении антимонопольного законодательства и устранении последствий его нарушения;

2) принудительное разделение монопольных структур, выделение из их состава самостоятельных, независимых организаций, подразделений;

3) расторжение или изменение договоров, соглашений, противоречащих антимонопольному законодательству;

4) наложение штрафов, принятие санкций, мер административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных антимонопольными законодательными и другими нормативными актами;

5) принудительный роспуск организаций-монополистов.

Несмотря на наличие столь обширных видов государственного антимонопольного воздействия, их практическая реализация затруднена ярким противодействием со стороны монополистов. Антимонопольная деятельность государства должна носить **непрерывный характер**, так как монополистические структуры находят новые пути и способы возрождения подавленных монополистических проявлений.

3.5.3. Государственное регулирование естественных монополий

При всей нежелательности и даже вредности монополий в экономике, функционирующей на рыночных началах, они в определенной мере неизбежны, а в какой-то степени даже естественны, имманентно присущи экономике. Сферы экономической деятельности, по объективным причинам исключенные из зоны действия рыночной конкуренции, именуется **естественными монополиями**. Наличие естественных монополий оправдывается либо практичес-

кой невозможностью создания конкурентного рынка данного товара (в условиях, например, когда монополист обладает авторским правом и не желает передавать его другим лицам), либо экономической нецелесообразностью создания конкурирующих производств (например, в виде прокладки параллельных магистральных газопроводов).

В ряде случаев естественные монополии возникают, когда организация, компания овладевает способами производства данного вида товаров и услуг с минимальными издержками производства и обращения, что позволяет ей в течение определенного времени быть естественным монополистом благодаря возможности поддерживать самые низкие цены на рынке. Такая же ситуация складывается при выходе компании на высший, недоступный другим уровень качества.

К объектам естественной монополии относят, например, добычу многих видов полезных ископаемых, отдельные виды транспорта и транспортных коммуникаций, существующих в единственном варианте, производство и продажу наиболее опасных видов вооружений, ядовитых веществ, уникальные каналы и средства связи.

В соответствии с Федеральным законом РФ «О естественных монополиях» к категории естественных монополий отнесены:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- услуги по передаче электрической и тепловой энергии;
- железнодорожные перевозки;
- услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов;
- услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Хотя крупные естественные монополисты находятся на виду у государства и общества, это не мешает им в условиях свободного рыночного ценообразования поднимать цены на производимые товары и предоставляемые услуги. Подобная ценовая политика естественных монополистов особенно опасна тем, что распространяет свое действие на обширное количество потребителей, включая население. Взвинчивая цены на сырье, энергию, естественные монополисты порождают волну ценового роста, охватывающую материалы, полуфабрикаты, конечную продукцию, услуги, издержки производства которых во многом зависят от стоимости сырья и энергии.

Отсюда следует обязательность государственного регулирования естественных монополий. К числу самых распространенных в со-

временной российской экономике способов государственного регулирования деятельности естественных монополий относятся:

1) установление государственными антимонопольными органами цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий или ценовых ограничений в виде верхних предельных уровней цен;

2) обязательное обслуживание ограниченного контингента потребителей при установленном минимальном уровне их обеспечения в случае невозможности полного удовлетворения запросов потребителя на товары и услуги естественных монополий;

3) дифференциация цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий в зависимости от категории, общественного положения потребителей, предоставление ценовых льгот определенным категориям за счет средств государственного бюджета или путем перекрестного финансирования, когда «богатые» платят за «бедных».

В тех областях производственно-экономической деятельности, где монополия неизбежна, государство прибегает не только к надзору и регулированию, но и к непосредственному управлению естественными монополиями, сохраняя их иногда в государственной собственности, приобретая контрольные пакеты акций, компаний-монополистов.

Особую часть естественных или, точнее, близких к естественным монополий образуют **государственные монополии**, функционирующие в области формирования экономической политики, регулирования денежного обращения, обеспечения национальной (экономической, военной, социальной) безопасности, производства товаров и услуг специального назначения. В качестве характерных примеров государственных монополий укажем на денежную эмиссию, регулирование валютного курса, экспорт и импорт товаров, строго контролируемых государством, производство и продажу алкогольной продукции, наркотических средств, отдельных видов оружия.

По отношению к этим видам монополий государство редко проводит антимонопольную политику или вообще не проводит ее. Государственное регулирование осуществляется на законодательной основе либо путем предоставления лицензий (чаще всего государственным организациям) на осуществление государственно-монополистической деятельности.

3.5.4. Антимонопольное управление рынками имущественных объектов собственности

Наряду с рассмотренными выше государственными мерами по ограничению монополизма в производстве и продаже массовых товаров необходимы специальные меры государственной антимонопольной деятельности применительно к товарам, продаваемым на **рынках объектов собственности**. Дело в том, что крупные объекты собственности в виде имущества, недвижимости чаще всего не представлены на рынках как объекты массовых продаж, в связи с чем трудно напрямую выявить монополистов, захватывающих большую часть рынков подобных товаров и препятствующих тем самым свободной конкуренции. Сами рынки продаж объектов собственности в виде **аукционов, конкурсов** представляют удобное поле для появления скрытого или даже прямого сговора покупателей, приобретателей собственности. Не менее важно и то, что для многих объектов собственности характерна не продажа непосредственно объекта, а продажа прав использования объекта в виде аренды, передачи в управление пакетов акций. Антимонопольное управление необходимо для поддержания конкурентных начал в сфере обращения имущественных объектов собственности, способствования формированию современного, цивилизованного рынка недвижимости.

Антимонопольные меры применительно к рынкам объектов собственности видятся в **государственном регулировании** купли, продажи, передачи, реорганизации объектов собственности в целях осуществления этих процессов с соблюдением конкурентных принципов, начал. При этом должно быть выдержано рациональное соотношение государственного регулирования и рыночного саморегулирования, но механизмы саморегулирования следует изначально настроить на конкуренцию, предотвратить свойственную нынешним способам саморегулирования рынка тенденцию служить интересам монополизма, узкого круга лиц, представителям олигархии.

Развитию конкурентных начал должно способствовать улучшение механизма ценообразования на **объекты собственности**. Специфика рынка купли-продажи объектов собственности такова, что даже при наличии формально соблюдаемых условий конкурсной продажи или аукциона нет гарантии продажи объекта по реальной рыночной цене, так как рынок бывает весьма ограниченным (особенно при закрытом конкурсе) и невозможно предотвратить предшествующий рынку сговор нескольких его истинных и мнимых участников, имитирующих конкуренцию. При повсеместно

применяемом английском аукционе, как, впрочем, и при голландском, влияние на установление рыночной цены оказывает стартовое объявление, зависящее от аукциониста.

Механизм свободного рыночного ценообразования на основе уравнивания спроса и предложения практически не работает на рынке крупных объектов собственности, поэтому государственное (независимое от агентов рынка) регулирование цен на недвижимость становится неизбежным. Необходимо предотвращать, как правило, продажу объектов государственной собственности по так называемой балансовой стоимости, если даже она исчислена с учетом переоценки основных средств, так как балансовая стоимость объекта обычно не отражает его рыночной стоимости. Основным средством ценового регулирования на рынках недвижимости призвано стать государственное установление ценовых ограничений (коридора цен) под наблюдением антимонопольных органов. Ограничения должны устанавливаться исходя из независимой оценки стоимости объекта по признанным методикам, опирающимся как на затратный, так и на доходный подходы, использующие метод аналогии. Ограничительные уровни цен для конкретных объектов или применительно к типовым объектам собственности необходимо устанавливать до проведения продаж и сообщать их организаторам продаж.

Столь же важно ввести государственное регулирование величины арендной платы, взимаемой за аренду объектов государственной и муниципальной собственности. Установление арендной платы как договорной цены по соглашению между арендодателем и арендатором не обеспечивает ее соответствия реальным рыночным ценам. Желательно установление государственных преysкурантов арендной платы на типичные объекты недвижимости с учетом видов объектов (земельные участки, складские помещения, помещения под офисы, жилая площадь и др.) и их качественных параметров (расположения, степени износа, продуктивности, удобства использования и др.); подобные преysкуранты призваны стать ориентирами величины арендной платы. Немаловажную роль играет государственное регулирование величины арендной платы и платы за предоставление государственного имущества в концессию в зависимости от характера использования объекта арендатором, концессионером и его инвестиционного вклада в содержание и развитие объекта. Плата государству за пользование объектом государственной собственности может быть поставлена в зависимость от приносимой объектом прибыли. Государственные органы должны выпускать методики определения арендной и концессионной платы с учетом оценочной стоимости объекта.

Отмеченная выше специфика рынка продаж и аренды объектов собственности стимулирует проявление скрытого монополизма, который трудно уловить непосредственно на рынке. Поэтому в антимонопольное управление рынками объектов собственности следовало бы включать предварительный контроль за концентрацией собственности определенного вида или разных видов в руках одного владельца. При этом имеется в виду концентрация как вещественных, материальных объектов собственности, так и купленных долей, паев, акций.

Особым направлением антимонопольного управления объектами собственности является установление аффилированных групп, тайных сговоров, картельных соглашений.

3.5.5. Государственная поддержка конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей

К антимонопольному управлению объектами собственности следует отнести ограничение или пресечение монопольных прав выдачи лицензий, титулов, официальных рекомендаций, заключений юридическими и физическими лицами, осуществляемой от имени государственных органов и используемой в целях принесения выгоды указанным лицам.

Говоря об управлении конкуренцией на рынках со стороны государства, следует иметь в виду ограниченные возможности государственных органов и тем более предпринимательских структур влиять, воздействовать на конкуренцию в масштабах локальных, региональных, международных рынков. Конкуренция в условиях свободного рынка есть самовозникающее, самоподдерживающееся и саморегулируемое явление, объективно присущее незакрепощенным рыночным связям и отношениям. В этом смысле приходится говорить не столько о внешнем управлении конкуренцией, сколько о приспособлении к конкуренции.

Если подходить к проблеме конкуренции с этой стороны, то правомернее рассматривать ее как с точки зрения воздействия на процессы конкуренции, именуемого управлением конкуренцией, так и в равной, а то и большей мере с позиций развития возможностей субъектов хозяйственной деятельности участвовать в конкуренции, усиливать свое конкурентное положение на рынках.

При такой постановке в центре внимания должна находиться конкурентоспособность хозяйствующих субъектов, агентов экономической деятельности, а объектом изучения теории и практики

управления становится **управление конкурентоспособностью** участников рыночных отношений.

В научной и учебной литературе можно встретить разные определения понятия «конкурентоспособность», хотя по смыслу этого слова ясно, что речь во всех случаях идет о способности участника экономической деятельности конкурировать со своими соперниками на рынках.

Европейский форум по проблемам управления предлагает следующее определение: «**Конкурентоспособность** — это реальная и потенциальная возможность фирм в существующих для них условиях проектировать, изготавливать и сбывать товары, которые по ценовым и неценовым характеристикам более привлекательны для потребителей, чем товары их конкурентов». В данном определении, касающемся конкурентоспособности компании, подчеркивается решающая роль потребителей в качестве главного фактора, определяющего уровень конкурентоспособности фирм, товары и услуги которых приобретаются и используются данными потребителями.

Еще одна характерная черта приводимого определения заключается в том, что в нем выделено влияние на конкурентоспособность не только производства и сбыта, но и проектирования товаров. Действительно, уже в процессе проектирования, разработки товаров, при определении их конструкции, формы, состава закладываются качественные параметры, определяющим образом воздействующие на привлекательность товара для потенциального потребителя.

Характерно, что в приводимом определении конкурентоспособность фирмы ассоциируется, отождествляется с привлекательностью производимых ею товаров. Такой подход нельзя признать исчерпывающим, так как фирма может быть конкурентоспособной благодаря исторически сложившемуся имиджу, рекламе, которые не всегда адекватно соответствуют реальной привлекательности товаров фирмы для потребителей.

Отметим к тому же, что включение в определение конкурентоспособности таких чисто описательных ее признаков и свойств, как привлекательность, притягательность товара для совершающего покупку потребителя, не способствует конкретизации данного понятия, придает ему субъективную окраску. Сведение всех покупателей товара к одному универсальному потребителю не дает возможности уяснить, каково количество покупателей, предъявляющих спрос на товар, а именно от этого количества зависит конкурентоспособность.

Отдельные авторы включают в определение конкурентоспособности свойство товара, характеризующее степенью реального или потенциального удовлетворения им конкретной потребности в сравнении с аналогичными товарами других продавцов, представленными на данном рынке. Недостаточность такого определения состоит в том, что оно по сути воспроизводит определение качества товара, тогда как конкурентоспособность товара определяется соотношением качества и цены.

В более общем виде **конкурентоспособность товара** характеризуется как степень его соответствия требованиям конкурентного рынка, запросам покупателей в сравнении с другими аналогичными товарами того же назначения, представленными на данном или других доступных рынках. Конкурентоспособность определяется, с одной стороны, качеством товара, его техническим уровнем, потребительскими свойствами и, с другой стороны, ценой предложения на товар, устанавливаемой его продавцом. На конкурентоспособность товара влияют также мода, продажный и послепродажный сервис, реклама, имидж производителя, известность и популярность товара, конъюнктура рынка, колебания спроса, платежеспособность потребителей.

В предыдущем изложении, говоря о конкурентоспособности, мы имели в виду конкурентоспособность товара и связанную с ней конкурентоспособность фирмы, производящей и продающей данный товар. Для восприятия конкурентоспособности в более широком смысле и дальнейшей конкретизации этого понятия необходимо различать конкурентоспособность разных субъектов либо объектов.

Под **конкурентоспособностью страны** понимается возможность, способность этой страны соревноваться, противоборствовать с другими странами в стремлении удержать за собой и расширять долю внутреннего и внешнего рынков, на которых представлены и находят устойчивый сбыт товары данной страны. Конкурентоспособность страны зависит от уровня конкурентоспособности производственных и торговых организаций, составляющих ее экономику.

Конкурентоспособность компании характеризует ее реальную и потенциальную возможность соперничать с другими компаниями, производящими те же или аналогичные виды продукции, товаров, услуг, реализуемых на общих рынках. Компании стремятся повысить свою конкурентоспособность, прибегая к ценовой и неценовой конкуренции, посредством проникновения на новые рынки сбыта или расширения уже занимаемых секторов рынка. Конкурентоспособность компаний в целом зависит от уровней конку-

рентоспособности разных видов производимых и продаваемых компаний товаров и услуг.

Конкурентоспособность проекта определяется его преимуществами в сравнении с аналогичными проектами, проявляющимися в основном в уровне достигаемой экономической и социальной эффективности, определяемом как отношение достигаемого эффекта к затратам на его получение.

Конкурентоспособность товара характеризуется прежде всего отношением качества товара к его рыночной цене в сравнении с величиной этого отношения для аналогичных по природе и назначению товаров, представленных на рынке другими производителями и продавцами. Конкурентоспособность товара предопределяется качеством, эффективностью его производства и продажи, совершенством технологии и организации производства, ориентацией на запросы потребителей, учетом платежеспособного спроса.

Все эти виды конкурентоспособностей образуют своего рода иерархию, в которой способность конкурировать на уровне системы предопределяется конкурентоспособностью входящих в нее подсистем. В то же время каждый уровень обладает собственными возможностями воздействия на повышение конкурентоспособности. Особо подчеркнем зависимость конкурентоспособности производимых товаров от проектов их конструкции и технологии изготовления. Качество товара и издержки его производства самым существенным образом зависят от совершенства научных разработок, проектирования, конструирования, технологического обеспечения производства.

Выделение конкурентоспособностей на разных уровнях управления экономикой подчеркивает также специфику методов управления конкурентоспособностью на каждом из уровней, своеобразие макроэкономического и микроэкономического управления, способность к конкуренции страны, отраслей, регионов, компаний, производителей отдельных товаров и услуг.

Государственное управление конкурентоспособностью представляет организационно-распорядительное, экономическое, морально-психологическое воздействие государственных органов на процессы разработки, изготовления, рыночного обращения, потребления товаров и услуг и участников этих процессов, осуществляемое с целью укрепления позиций на рынках, максимизации объема продаж, выручки от продаж, дохода, прибыли посредством использования конкурентных преимуществ. В число **конкурентных преимуществ** входят более высокие в сравнении с конкурентами технический уровень и качество товаров и услуг, более низкие

цены, издержки производства и обращения, включая **транзакционные** (посреднические, оформительские и другие косвенные расходы, связанные с заключением и осуществлением сделок).

Государственное управление конкурентоспособностью на макро- и микроэкономическом уровнях, направленное на ее повышение, включает, соответственно:

- финансирование научных исследований, проектных, конструкторских, технологических разработок, опытного производства, испытаний в рамках государственных целевых программ научно-технического и технико-технологического развития;

- участие государства в профессиональной подготовке, повышении уровня образования работников;

- государственное участие в поиске, распространении, передаче мирового опыта ведения производства и организации рыночных продаж;

- государственное содействие освоению и применению ресурсосберегающих технологий производства и обращения продукции;

- управление качеством товаров и услуг посредством разработки и утверждения государственных стандартов качества и сертификации продукции;

- государственное содействие продвижению товаров и услуг отечественных производителей на рынки сбыта, удержанию и расширению секторов рынка, защите от давления отечественных и иностранных монополий.

Государство может прибегать к мерам повышения конкурентоспособности продукции, товаров, услуг путем стимулирования высокого качества, регулирования и контроля параметров качества, установления налоговых ставок, таможенных пошлин, тарифов, способствующих усилению конкурентных возможностей отечественных товаропроизводителей.

3.6. Инвестиции и инновации как объект государственного управления

3.6.1. Сущность инвестиций и инвестиционных процессов. Источники инвестиций и их потребители

Понятие «инвестиции» в широком смысле трактуется как вложение в будущее. **Инвестиции** — это любые средства, призванные служить удовлетворению будущих потребностей, для чего они отвлекаются от текущего использования и вкладываются в определенное дело, обещающее приносить экономическую выгоду или социальные блага.

Преобразование экономических ресурсов в действующие факторы производства обладает определенной продолжительностью во времени, т.е. между вовлечением ресурсов в производство и их непосредственным участием в качестве агента, фактора производственного процесса проходит определенное время, необходимое для преобразования исходного ресурса в фактор. Чтобы построить, например, производственный корпус и установить в нем производственное оборудование, необходимы время и деньги.

Таким образом, производители вынуждены вначале приобрести или сами сотворить необходимые ресурсы, осуществить затраты, отвлечь на это средства, чтобы создать факторы производства. Лишь затем они возмещают, компенсируют эти затраты посредством продажи продукта, произведенного с использованием указанных факторов. Следовательно, в экономике неизбежно приходится вначале вкладывать в дело средства, создавать условия, предпосылки протекания производственных процессов и только затем получать желаемый результат (см. разд. 1.7, рис. 1.9).

Таким образом, инвестициями именуют вложения в основной капитал (основные средства производства), запасы, резервы, а также в другие экономические объекты и процессы, требующие отвлечения материальных и денежных средств на продолжительное время.

Предложенное определение понятия «инвестиции» не исчерпывает всей полноты и глубины этой фундаментальной экономической категории. Отметим, что широко используемое в экономической литературе понятие «капитальные вложения» (или сокращенно «капиталовложения») трактуется более узко, чем понятие «инвестиции». В соответствии со своим названием **капиталовложения** есть вложения только в основной капитал, тогда как вложения в другие виды экономических ресурсов, такие, как информационные ресурсы, ценные бумаги, духовный потенциал, материальные запасы, именовать капиталовложением не принято или это делается с оговоркой.

Инвестиции обладают разветвленной структурой.

В соответствии с делением капитала на физический и денежный инвестиции также принято делить на инвестиции в **материально-вещественной и денежной формах**. Инвестиции в материально-вещественной форме — это строящиеся производственные и непроизводственные объекты, оборудование и машины, направляемые на замену или расширение технического парка, увеличение материальных запасов и другие **инвестиционные товары**, призванные развивать и приумножать основные средства экономики, ее материально-техническую базу. Инвестиции в денежной фор-

ме, как явствует из названия, есть **денежный капитал**, направляемый на создание материально-вещественных инвестиций, обеспечение выпуска инвестиционных товаров. В отличие от централизованной экономики, где господствовал дефицит инвестиционных товаров и наличия инвестиций в денежной форме было недостаточно для решения проблем расширения и обновления производства, создания необходимой инфраструктуры, формирования материальных запасов, в рыночной экономике основная забота заключается в поиске денежных инвестиций, которые затем несложно превратить в доступный инвестиционный товар.

Валовыми инвестициями в производство называют инвестиционный продукт, направляемый на поддержание и увеличение основного капитала (основных средств) и запасов. Валовые инвестиции складываются из двух составляющих, одна из них, называемая **амортизацией**, представляет собой инвестиционные ресурсы, необходимые для возмещения основных средств, их ремонта, восстановления до исходного уровня, предшествовавшего производственному использованию. Вторая составляющая — **чистые инвестиции** — есть вложения капитала с целью увеличения, наращивания основных средств посредством строительства зданий и сооружений, производства и установки нового, дополнительного оборудования, модернизации действующих производственных мощностей.

Наряду с инвестициями в отрасли материального производства значительная часть их направляется в социально-культурную сферу, в отрасли науки, культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, информатики, охраны окружающей среды, для строительства новых объектов этих отраслей, совершенствования применяемых в них техники и технологии, осуществления инноваций. В научной и учебной литературе последних лет много говорится об **инвестициях в человека**, в **человеческий капитал**. Это особый вид вложений, преимущественно в образование и здравоохранение, направляемых на создание средств, обеспечивающих развитие и духовное совершенствование личности, укрепление здоровья людей, продление жизни, расширение возможностей творческого участия человека в трудовой деятельности и повышении ее отдачи.

Реальные инвестиции — это вложение в отрасли экономики и виды экономической деятельности, обеспечивающие приращение реального капитала, т.е. увеличение средств производства, материально-вещественных ценностей, запасов, информационно-интеллектуальных ресурсов.

Финансовые инвестиции представляют собой вложения в акции, облигации, векселя и другие ценные бумаги и финансовые инструменты. Такие вложения сами по себе не дают приращения реального вещественного капитала, но способны приносить прибыль, в том числе спекулятивную, за счет изменения курса ценных бумаг во времени. Сама покупка ценных бумаг, например акций, не создает реального, физического капитала. Но если деньги, вырученные от продажи акций, вкладываются продавшей их компании в производство, строительство, приобретение оборудования, то финансовые инвестиции становятся денежными вложениями в реальный капитал и превращаются тем самым в реальные инвестиции. Поэтому следует различать финансовые инвестиции, представляющие вложения с целью получения спекулятивной прибыли посредством купли-продажи ценных бумаг, и финансовые инвестиции, превращающиеся в денежный и реальный, физический капитал.

Прямые финансовые инвестиции — это денежные вложения в уставной капитал хозяйствующего субъекта, в акции акционерного общества, осуществляемые с целью получения как доходов в виде дивидендов, так и прав на участие в управлении акционерной компанией. **Контролирующими** называют прямые инвестиции, обеспечивающие обладание **контрольным пакетом** акций, т.е. более чем половиной голосующих акций компании, тогда как инвестиции, обеспечивающие владение меньшим количеством акций, называют неконтролирующими.

В составе финансовых инвестиций выделяют **портфельные инвестиции**. Лица, вкладывающие деньги в ценные бумаги, приобретают в целях повышения доходности и снижения риска набор разнообразных видов ценных бумаг, именуемый **портфелем**. Отсюда название подобных инвестиций.

Инвестиции с высоким уровнем риска называют **рисковыми** или **венчурным капиталом**. Чаще всего крупные рисковые инвестиции связаны с вложением в осуществление инновационных проектов, в новые сферы деятельности. Чтобы уменьшить риск каждого вкладчика такого капитала, объединяют капиталы многих вкладчиков, образуя **фонд венчурного капитала**.

Как уже говорилось выше, инвестиции в целом есть вложения денег, ресурсов на продолжительные сроки. Но эти сроки могут быть весьма разными, в связи с чем в экономической теории и практике различают долгосрочные и краткосрочные инвестиции. Между ними не существует четкого разделительного рубежа, но условные границы разделения назвать можно. **Краткосрочными** считаются вложения на период порядка месяца или нескольких

месяцев. Это означает, что в течение этого срока происходит отвлечение вложенных средств, после чего они становятся фактором производства и начинают давать отдачу, приносят доход, прибыль. **Долгосрочные инвестиции** сопряжены с вложением средств на год или несколько лет, иногда десятилетия. Например, вложения в человеческий фактор, в образование способны дать человеку отдачу только после завершения обучения и практического приложения полученных знаний, что занимает многие годы.

Вид инвестиций определяется вкладчиком капитала, именуемым **инвестором**. Термин «инвестор» применяют чаще всего по отношению к лицам, организациям, государствам, вкладывающим капитал не только в свое, но и в «чужое» дело. Впрочем, после вложения средств «чужое» дело становится хотя бы частично «своим».

В зависимости от того, кто инвестирует капитал, вкладывает средства, различают государственные, частные, иностранные инвестиции. **Государственные инвестиции** представляют собой государственные средства, вкладываемые в развитие экономики, отвлекаемые от текущего государственного потребления в целях обеспечения поддержания производства, социальной сферы и экономического роста. Инвестиции из средств государственного федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов называют **бюджетными**, тогда как инвестиции из других источников именуют **внебюджетными**. **Частные инвестиции** — это негосударственные вложения средств, принадлежащих компаниям, предпринимателям, населению. **Иностранными** называют инвестиции, поступающие из-за рубежа, они могут быть как государственными, так и частными.

Инвестиции теснейшим образом связаны со **сбережениями, накоплениями** государства, предприятий, населения. Для государства именно накопления, т.е. часть национального дохода, не расходуемая на текущее потребление, и есть основной внутренний инвестиционный источник. Предприятия, компании используют в виде инвестиционных средств накопления из прибыли. Сложнее просматривается связь между производственными инвестициями и сбережениями населения, домашних хозяйств. Если для государственного бюджета накопления, переходящие в инвестиции, являются тяжелой, но необходимой ношей, а для организации, компании производственные инвестиции из прибыли есть непеременимое условие существования и развития производства, то денежные сбережения населения непосредственно инвестициями не являются: они могут быть использованы для таких целей, например, банком, где хранятся эти сбережения. После того, как денежные средства населения попадают в банки, становятся вкла-

дами, новый распорядитель вправе использовать их в качестве финансовых и реальных инвестиций. Таким образом, сбережения домашних хозяйств также способны стать активными производственными инвестициями, даже если это не входило в намерения их первичного владельца.

В итоге мы приходим к выводу, что накопления, сбережения всех субъектов экономики тем или иным путем переходят в инвестиции. Эти понятия часто сливаются, что дает основание отдельным экономистам-теоретикам ставить знак равенства между инвестициями и сбережениями.

Выделим три основных экономических субъекта — потребителей инвестиционных ресурсов. Это государство в лице органов государственного управления, предприятия и предприниматели, а также население, представленное в виде совокупности домашних хозяйств.

Государству в лице органов государственного управления и местного самоуправления инвестиции необходимы для вложения в социально-культурную сферу, науку, оборону, государственные объекты инфраструктуры, охрану окружающей среды, на развитие внешнеэкономических связей, жилищное, гражданское строительство, обеспечение внутренней безопасности, поддержку нерентабельных или малорентабельных производств, содействие развитию науки и техники, осуществление государственных программ и проектов.

Чтобы привлечь необходимые инвестиции, государство использует **внутренние и внешние источники**. Основной внутренний источник представляют доходы, средства государственного и региональных (местных) бюджетов, полученные посредством налогообложения предприятий, предпринимателей, населения, платежей, взимаемых за государственные услуги. Наряду с налогами государство прибегает к другим видам обложения, целевым сборам, обязательным платежам. Используется также прибыль от государственной внешнеэкономической деятельности.

Весомым источником формирования государственных инвестиционных ресурсов является **продажа облигаций** государственных займов с их последующим выкупом (погашением) и выплатой процентов по облигациям. Государство может прибегать и к другим способам займа, получать **внутренние кредиты от Центрального банка**, использовать **доходы от продажи разного вида ценных бумаг**, в том числе лотерейных билетов. Государство привлекает инвестиции из внешних источников в виде **кредитов, иностранной помощи**.

В условиях рыночной экономики государство, его бюджет в значительной степени освобождены от обязанностей быть источником вложений капитала в производство, что характерно для централизованно управляемой экономики, но возрастает нагрузка, связанная с вложениями в социальную сферу, и не снижается груз инвестиций, требуемых для обеспечения экономической и военной безопасности. Вместе с тем обеспечить принудительным образом поступление налогов, платежей, отчислений в государственную казну становится труднее и еще более сложно отчислять часть этих средств на вложение в будущее. Это одна из причин тяжелого государственного инвестиционного кризиса в России периода 90-х гг. XX в.

Привлечение государством иностранных капиталов, которые вместо инвестиций становятся источниками покрытия других бюджетных расходов, затрачиваются на текущее потребление, имеет своим неизбежным последствием нарастание внешнего долга. Если полученные из-за рубежа денежные средства не вложены в производство, не обеспечивают его роста, подобные иностранные капиталы приводят только к закабалению государства и его экономики. Государственная инвестиционная политика должна основываться на привлечении иностранных инвестиций в реальный сектор экономики, а не в качестве средств для очередного проедания и растаскивания по карманам умелых дельцов в союзе с государственными чиновниками.

Потребность домашних хозяйств в инвестициях ограничивается вложениями в образование, земельные предметы длительного пользования, дома, квартиры, участки. Источниками инвестиций домохозяйств служат сбережения (накопления). Определенное участие, содействие в привлечении инвестиционных ресурсов, домашними хозяйствами могут оказывать кредиты государства, банков, предприятий, в которых заняты члены семей.

Центральным агентом привлечения и использования инвестиций в рыночной экономике служат организации **разных форм собственности, компании, фирмы, предприниматели**. Эта совокупность хозяйствующих субъектов больше всего заинтересована в создании производственного капитала в целях поддержания, обновления, расширения арсенала основных средств, поэтому они изыскивают самые разнообразные источники привлечения капитала.

Основным внутренним источником инвестиционного финансирования предприятий является **прибыль**, получаемая от всех видов хозяйственной деятельности. Остающаяся после уплаты налогов, рентных платежей и выплаты дивидендов прибыль может быть целиком использована предприятиями и предпринима-

телями в виде вложений капитала в собственное производство. Для высокорентабельных предприятий это мощный источник привлечения инвестиций в форме самофинансирования, не приводящий к возникновению долговых обязательств.

Наиболее устойчивым, к тому же адресным внутренним источником инвестирования производственных организаций являются **амортизационные отчисления**, которые в обязательном порядке в соответствии с установленными нормами амортизации начисляются на все виды используемых в производстве основных средств и включаются в издержки производства (себестоимость) и обращения продукции. Эти средства должны расходоваться предприятиями на возмещение износа капитала, основных средств и поэтому обладают инвестиционной природой. Организация может начислять амортизацию равномерно по годам в виде установленного процента в течение нормативного срока службы оборудования либо по повышенному проценту в условиях ускоренной амортизации. **Ускоренная амортизация** позволяет увеличивать средства, отчисляемые предприятием на амортизацию оборудования. Однако амортизационные отчисления увеличивают издержки, расходы на производство и продажу продукции, а вместе с ними — и ее цену, что неблагоприятно сказывается на спросе и объеме продаж. К тому же амортизационные отчисления обеспечивают поддержание производства, а не его расширение.

К внутренним инвестиционным источникам предприятий, компаний правомерно относить паевые, учредительские и другие **инвестиционные взносы**, денежные и имущественные вложения, вклады учредителей и работников в виде, например, акций компаний, товаров, используемых в качестве инвестиционных ресурсов.

Одним из основных внешних источников получения инвестиций в денежной форме является **банковский кредит**. Это выданная банком или другим кредитным учреждением возвратная ссуда на фиксированный срок под определенный процент. Банковский инвестиционный кредит обычно предоставляется под определенное обеспечение, гарантии возврата. В качестве такого обеспечения может потребоваться, например, залог недвижимости. Подобный кредит называют **ипотечным**.

Инвестиционные кредиты, предоставляемые предприятиям, фирмам, компаниям со стороны отечественных и зарубежных банков, других финансово-кредитных организаций, представляют в мировой практике один из основных источников привлечения капитала. Этот источник особенно удобен, если банк-инвестор предоставляет предприятию-заемщику возобновляемый кредит в

виде **кредитной линии**. Такой кредит может быть предоставлен под **вексельные обязательства** заемщика, а также под его активы, наличие которых служит гарантией кредитоспособности заемщика.

В России инвестиционное кредитование предприятий со стороны появившихся многочисленных банков не получило распространения. Виной тому два обстоятельства. Во-первых, основное условие надежного возврата инвестиционного кредита — превышение прибыли, получаемой предприятием в итоге его инвестирования, над достаточно высоким кредитным банковским процентом, что в российской практике наблюдается не часто. Во-вторых, банк-кредитор опасается, что вследствие инфляции ему вместо выданных в кредит «дорогих» денег вернут через пару лет менее ценные «дешевые» деньги, а то и вовсе не вернут.

Возможно, конечно, и **государственное финансирование инвестиций**, предоставляемых предприятиям на процентной и беспроцентной и даже безвозмездной основе в виде адресных субсидий, субвенций, используемых на определенных условиях. Но в России низкие возможности федерального, субфедерального и местных бюджетов, внебюджетных фондов предельно сужают государственное инвестирование производства.

3.6.2. Цели, задачи, проблемы государственного управления инвестициями

В самой широкой постановке глобальной целью государственного управления инвестициями и инвестиционными процессами следует считать **обеспечение экономического роста** страны в среднесрочной и долгосрочной перспективах. Как известно из экономической теории, основными факторами экономического роста являются земля, труд, капитал. Величина третьего фактора целиком предопределяется инвестициями как основой формирования капитальных ресурсов. Но и первые два фактора производства в своей динамике зависят от инвестиций в природные ресурсы и в человеческий капитал.

Тем самым инвестиции становятся определяющим фактором экономического роста, и чтобы обеспечить этот рост, государство прежде всего должно направить свои усилия в сторону формирования адекватного инвестиционного потенциала страны и поддержания его на уровне, необходимом для подпитки требуемого роста.

К первоочередным задачам государственного управления инвестиционными процессами относится **предотвращение физического и морального старения основных средств**. Обновление основных средств, включая средства производства, здания, соору-

жения, имущественные комплексы непроизводственного, социального назначения, в определяющей степени зависят от объема и динамики вложений капитала в эти средства, проведение ремонта, обновление, замены оборудования. При недостаточности и тем более отсутствии инвестиций, выделяемых и расходуемых на эти нужды, уменьшаются производственные мощности, снижаются качество и производительность оборудования, возникает реальная опасность возникновения чрезвычайных ситуаций по причине разрушения зданий, сооружений, коммуникаций, аварий на производстве, выхода из строя транспортных средств, нарушения тепло- и энергоснабжения. Подобного рода проблемы стали типичными для российской экономики ввиду ее хронического недоинвестирования в течение последних 10—15 лет, они вышли на уровень общегосударственного значения.

Еще одна крупная задача государственного управления инвестициями заключается в формировании структуры экономики в соответствии с общей стратегией социально-экономического развития страны, проведением структурной политики при одновременной ориентации на потребности, спрос, рыночную конъюнктуру. Известно, что инвестиции служат определяющим инструментом проведения структурной политики государства, имея в виду как отраслевую, так и региональную структуру производства и потребления, экспорта и импорта. Для российской экономики последних лет при проведении структурно-инвестиционной политики возникло труднопреодолимое противоречие между прогрессивным стремлением направить инвестиции в отрасли производства конечной, особенно машиностроительной продукции и чисто рыночной ориентацией на инвестирование сырьевых, добывающих отраслей.

Задача фундаментального значения в области государственного управления состоит в инвестиционном обеспечении научных, технических, технологических инноваций. Эта область наиболее уязвима в отношении инвестирования и потерпела самый большой урон в результате резкого снижения вложений капитала в научные исследования, проектно-конструкторские и технологические разработки, опытное производство, испытания новых конструкций и технологий в России. Низкие потоки венчурного капитала наряду с ослаблением государственного интереса к участию в технико-технологическом прогрессе послужили причиной значительного отставания российского производства по уровню конкурентоспособности ряда отечественных товаров.

Все эти задачи в той или иной степени замыкаются на решении проблемы недостаточности, ограниченности инвестиционно-

го обеспечения экономики. При отсутствии строгих нормативов объемов инвестиций, необходимых для обеспечения надежного, устойчивого функционирования, есть основания утверждать, что величина инвестируемого в экономику капитала должна составлять примерно 15—20% валового внутреннего продукта страны и увеличиваться в период, когда возникает проблема подъема экономики, преодоления кризисных явлений.

В российской действительности эти требования не соблюдались в течение всего периода рыночных реформ. Общий объем инвестиций из всех источников снизился до уровня примерно 12% валового внутреннего продукта при непрерывно снижающейся доле государственных инвестиций. Общая нехватка финансовых ресурсов, дефицитность государственного бюджета, внешний и внутренний долги, острые текущие нужды приводили, а в какой-то мере и ныне приводят к примату нынешних потребностей государства, организаций, граждан над будущими, предвидимыми. Следствием стало предпочтение потребления перед накоплением, «проедание» инвестиций.

Неблагоприятная динамика инвестиций продолжалась в России вплоть до конца 1998 г., после чего стал наблюдаться медленный инвестиционный подъем, что видно из рис. 3.4.



Рис. 3.4. Динамика инвестиций в основной капитал российской экономики

В течение последних пяти лет рост общего объема инвестиций в российскую экономику составил примерно 35% в сопоставимых ценах и несколько превысил рост валового внутреннего продукта страны за тот же период. В то же время объемный рост инвестиций не носил устойчивого характера и был недостаточным для

обеспечения устойчивого экономического подъема и обновления производства.

Хотя в условиях рыночной экономики инвестиционная нагрузка в значительной мере перекладывается с плеч государственного бюджета на хозяйствующих субъектов, роль государства в управлении инвестиционными процессами сохраняется. При этом наряду с функцией выделения инвестиционных ресурсов из государственных средств и источников в задачу государства входят управление инвестиционным процессом в целом, содействие привлечению инвестиций в экономику страны из всех источников.

Государственное управление призвано также корректировать рыночное распределение инвестиционных ресурсов, которое по своей природе направляет инвестиционные потоки в зоны получения максимальной и быстрой выгоды вне зависимости от социальных результатов и долговременных последствий. Одновременно государство призвано ориентировать инвестиционное управление на обеспечение притока инвестиций в те экономические объекты, где он способен обеспечить рост экономики, подъем производства, преодоление кризисных состояний.

Актуальность инвестиционных проблем в России определяется не только ограниченными бюджетными возможностями на всех уровнях, но и тем, что на первом этапе приватизации государственной собственности приток от нее не стал ощутимым источником инвестиций ни в приватизированные объекты, ни в экономику в целом. Средства использовались преимущественным образом для закрытия дыр в бюджете, покрытия текущих расходов.

Обострение инвестиционной проблемы в конце XX и начале XXI в. обусловлено еще и тем обстоятельством, что уровень вложений капитала в производственную сферу российской экономики не компенсирует старения, износа, выбытия основных средств. Это приводит к снижению производственного потенциала страны, препятствует прогрессивным изменениям в структуре производственных мощностей.

В 90-е гг. в России наблюдался спад годовых объемов инвестиций, в том числе и в реальный сектор экономики. Объем инвестиций был вдвое ниже необходимого уровня, его общая величина немного превышала 10% валового внутреннего продукта страны. Общий объем иностранных инвестиций в экономику России за период с 1992 по 2002 г. находится на уровне ниже 30 млрд долл., что, например, почти в 10 раз меньше вложений капитала США в экономику Китая. В то же время существует явно выраженный интерес иностранных инвесторов к размещению своих

капиталов в объекты российской экономики. Но этому мешают отсутствие твердой законодательной базы, надежных гарантий, неустойчивость экономической и политической ситуации.

Проблема привлечения инвестиций в экономику России не замыкается на иностранных инвестициях. Несмотря на последствия экономического кризиса, отток потенциальных инвестиционных ресурсов за рубеж, остались неиспользованными значительные внутренние источники вложений капитала. Для их задействования необходимо, с одной стороны, создание благоприятного инвестиционного климата, обеспечение гарантированности капиталов, вкладываемых в экономику, а с другой — усиление роли государства в проведении инвестиционной политики.

Достаточно очевидно, что возможности отдельных предприятий, объектов в получении инвестиций извне и формировании их из собственных доходов и накоплений ограничены не только для государственных, но и для частных предприятий. К тому же локализация инвестиционных потоков приводит к распылению инвестиций, недостаточно эффективному их использованию. Потеря централизованного управления, контроля за инвестиционными процессами является одной из причин недостаточности инвестиционных ресурсов. В силу этих обстоятельств и с учетом определяющей роли инвестиций в обеспечении подъема экономики объективно необходимо усиление централизации управления инвестициями в производственную сферу, чему может способствовать создание крупных региональных и межрегиональных инвестиционных банков, концентрирующих инвестиционные ресурсы.

3.6.3. Роль государства в активизации инвестиционных процессов

В экономике, базирующейся на рыночных отношениях, государство проводит инвестиционную политику, управляет инвестиционными ресурсами и процессами их использования, регулирует процессы формирования и применения инвестиций двояким образом:

1) путем формирования, распределения по отраслям, регионам, программам и проектам государственных инвестиций, источником которых служат федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, внебюджетные государственные фонды, специальные государственные бюджеты развития;

2) посредством правового регулирования инвестиционной деятельности в целом, стимулирования инвестиционных процессов, создания благоприятного инвестиционного климата в стране, спо-

собствования привлечению иностранного капитала и задействованию внутренних инвестиционных источников.

В первом направлении государственного воздействия на инвестиционные процессы определяющую роль играют законодательные и исполнительные органы власти, формирующие бюджет, программы, инвестиционные проекты, определяющие масштабы государственных инвестиций, распределяющие и перераспределяющие инвестиционные ресурсы. Второе направление реализуется посредством правового и стимулирующего воздействия государства на отечественных и иностранных инвесторов в лице банков, финансовых организаций, корпораций, населения, побуждающего инвестировать средства в экономику, производство, предпринимательство.

Централизованное государственное инвестирование производственной экономики и социальной сферы осуществлялось ранее в форме безвозмездного бюджетного финансирования и кредитования. По мере становления в России рынка и рыночных отношений повышается доля безвозвратных государственных инвестиций, направляемых в социальную сферу в общем объеме, тогда как инвестирование производственного сектора экономики государство предпочитает переводить на возвратно-кредитную основу.

Значительно возрастает роль государства в предоставлении гарантий инвесторам, вкладывающим капитал в реальный сектор экономики, в осуществление крупных инвестиционных проектов, хотя уровень государственной гарантированности отечественных и зарубежных инвестиций остается явно недостаточным. Это одна из главных причин низкого уровня инвестиционной активности в России.

Эффективной формой государственной поддержки частных, в особенности иностранных инвестиций в российскую экономику способно стать предоставление государственного имущества в залог банкам, финансовым и другим организациям, кредитующим инвестиции.

Немаловажное значение в государственном управлении инвестиционной деятельностью имеет выделение в государственных и местных бюджетах целевого инвестиционного фонда, получившего название **бюджет развития**, предназначенного преимущественным образом для финансирования инвестиционных проектов и программ.

Государственное участие в разработке и поддержка **инвестиционных проектов** представляют исключительно важное направление государственного воздействия на активизацию инвестиционных процессов. Инвестиции, имеющие четкую адресную направлен-

ность, ориентированные на создание или модернизацию экономического объекта, называют вложениями в проект. Слово «проект» имеет здесь двойное значение. С одной стороны, это замысел, идея, образ объекта в виде его описания, расчетов, схем, изображений, раскрывающих сущность замысла и иллюстрирующих возможность его практической реализации. С другой стороны, в экономическом смысле **проект** — это программа действий, мер по практическому осуществлению конкретного, предметного социально-экономического замысла. Экономические инвестиционные проекты чаще всего связаны с осуществлением строительства объектов, с производством и продажей товаров, с обновлением производства, освоением новых технологий, решением социальных проблем, охраной природы, добычей сырья.

Строго говоря, практически все экономические проекты и программы являются одновременно инвестиционными, так как их невозможно осуществлять без вложений, привлечения капитала, использования инвестиций. Термин «инвестиционный проект» просто подчеркивает, отражает тот факт, что наличие и характер использования инвестиций играют определяющую роль в осуществлении данного проектного замысла.

Инвестиционный проект — это программа решения экономической проблемы, задачи, обладающая тем признаком, свойством, что вложение средств в такую программу приводит к их отдаче, получению дохода, прибыли, социальных эффектов только после прохождения определенного срока с начала осуществления проекта, вложения средств в него (инвестиционного периода).

В сложившихся в российской экономике условиях наиболее важна государственная поддержка социальных проектов и проектов производственной, технико-экономической ориентации. В числе последних выраженными приоритетами должны пользоваться:

а) проекты технологического и материально-технического **обновления производства**, замены основных средств, модернизации оборудования в целях повышения качества производимой продукции и роста эффективности производства;

б) проекты **увеличения объемов производства** и номенклатуры производимой продукции данного вида с целью более полного удовлетворения запросов, расширения рынка сбыта, повышения дохода;

в) проекты **освоения производства новых видов продукции**, товаров, услуг для проникновения на рынок, создания новых сегментов рынка, удовлетворения изменившихся потребностей.

Огромные природные богатства России позволяют ей создавать концессии, привлекать внутренние и внешние инвестиции под залоговые гарантии. В целях активизации инвестиционных процессов государственным органам следует предоставлять объекты государственной собственности в аренду и концессию не только исходя из текущей доходности, но и ориентируясь на вложение инвестиций в эти объекты.

Чрезвычайно важно вкладывать инвестиции в проекты, объекты, которые становятся точками, зонами последующего экономического роста благодаря возникновению цепной реакции вовлечения в производство предприятий разных отраслей как горизонтальной, так и вертикальной технологической интеграции. Соответственно, есть смысл концентрировать скудные инвестиционные ресурсы на «точечных» проектах, обеспечивающих подъем производства продукции, обладающей гарантированным платежеспособным спросом внутри страны и за ее рубежами.

С учетом острой ограниченности государственных инвестиций их следует частично вкладывать в проекты с быстрой окупаемостью вложений.

Привлечение и размещение инвестиций с ориентацией на экономическую эффективность, сроки окупаемости, обеспечение экономического роста является важным, но не единственным фактором принятия решений по инвестиционным проектам. В процессе управления инвестициями неизбежно их направление и в другое русло, где определяющими условиями целесообразности инвестирования становятся социальная эффективность и общественная потребность. Определенную долю располагаемых инвестиций, прежде всего бюджетных, надлежит использовать в виде вложений капитала в социальную сферу, в объекты инфраструктуры, в охрану окружающей среды, обеспечение безопасности. Это неизбежные вложения, обычно приносящие отдачу в отдаленном будущем. На данные направления инвестирования следует выделять объем инвестиционных ресурсов, требуемый для обеспечения жизнеспособности населения, его жизнедеятельности, а также общественной безопасности.

Несмотря на снижение денежных доходов многих групп населения, у других, меньших групп наблюдается существенное накопление денежных средств в виде сбережений. По всей России подобные сбережения оцениваются по состоянию на 2002 г. сумой свыше 50 млрд долл. Для привлечения этих свободных средств населения в виде инвестиций необходимо обеспечить гарантированность возврата кредитов и эффективность вложения средств. И международный, и российский опыт свидетельствует, что на-

селение охотно вкладывает средства в жилье при наличии твердых гарантий его получения в осязаемо короткий период времени. Вполне возможно привлечь средства населения под гарантию получения автомобиля, мебели, дорогостоящих предметов домашнего обихода. Возбудить заинтересованность людей, населения в подобных вложениях можно при условии внесения лишь доли стоимости имущественных ценностей с последующим получением самих ценностей и оплатой в рассрочку.

Возвращаясь к проблеме инвестиционного финансирования в целом, рассматривая всю совокупность инвестиций, поступающих из внутренних источников, укажем, что совокупным инвестиционным ресурсом является фонд накопления в национальном доходе страны. Страны, у которых преобладает доля накопления, способны расходовать на инвестиции от четверти до трети национального дохода, тогда как другие расходуют его пятую или шестую часть. Увеличение доли накопления ведет к снижению доли потребления, поэтому социальная реакция на подобные действия правительства, компаний чаще всего неблагоприятна. Поэтому основной путь к увеличению инвестиционных возможностей экономики страны — рост национального дохода, чему способствуют и сами инвестиции.

Что же касается государственного воздействия на приток иностранных инвестиций, то, всемерно активизируя приток иностранного капитала в страну, позволяющий значительно увеличить общий объем инвестиций в экономику, не следует упускать из виду опасности чрезмерного увлечения иностранными инвестициями. Во-первых, зарубежные инвестиционные кредиты увеличивают внешний государственный долг, приводят к затратам на обслуживание этого долга, углубляют финансовую зависимость страны от других стран. Кроме того, иностранные инвестиции создают конкуренцию отечественным. Во-вторых, иностранные инвестиции в виде вложений, затрачиваемых на покупку национальных средств производства, «съедают» часть национального богатства страны, превращают государство в неполного хозяина территории своей страны, что, впрочем, естественно в условиях интернационализации и глобализации мировой экономики.

Предоставляя иностранным компаниям в обмен на инвестиции права и возможности функционировать, хозяйствовать в стране, государству поневоле надо учитывать меру ущерба, наносимого при этом самому государству, отечественным товаропроизводителям, национальной экономике, соизмерять ущерб с выгодой привлечения иностранных инвестиций в страну.

3.6.4. Государственное управление инновационно-инвестиционной деятельностью

В современном мире любое государство сталкивается с проблемой повышения научно-технического и технико-технологического уровней производства, от которых в весьма значительной степени зависят качество и конкурентоспособность продукции, товаров, услуг, производительность труда, эффективность экономики в целом. Научно-технический потенциал страны характеризует одновременно ее производственно-экономический потенциал, во всяком случае, является его предпосылкой.

В этом свете государство призвано уделять всемерное внимание научным исследованиям и разработкам, внедрению их в производство, повсеместному применению технико-технологических новшеств, именуемых **инновациями**. Инновации представляют объект управления не только со стороны государства, но и в еще большей мере — корпораций, компаний, предприятий.

Но в той части, в которой они связаны с научными исследованиями, подкрепляющим их образовательным процессом, развитием фундаментальной науки, роль государства в управлении инновационной деятельностью велика и незаменима. Достаточно упомянуть, что в мировой практике свыше 50% расходов на фундаментальные научные исследования в экономически развитых странах принимает на себя государство.

Инновационная деятельность чрезвычайно капиталоемка по следующим причинам:

- между научными исследованиями, разработками и результатами их использования в экономике, производстве необходимо значительное время, измеряемое годами;

- инновационная деятельность требует значительных затрат на оплату труда исследователей, проектантов, конструкторов, технологов, на дорогостоящую научную аппаратуру, оборудование для экспериментального производства и испытаний;

- инновационные (венчурные) проекты относятся к категории весьма рискованных по той причине, что трудно заведомо гарантировать успех первоначального замысла, заложенного в продукт: до двух третей разработок оказываются бесперспективными и не находят практического приложения. К тому же, чтобы уменьшить вероятность неудачи, приходится осуществлять параллельный поиск по ряду направлений.

Необходимость в значительных инвестициях для проведения инновационной деятельности превращает ее в **инновационно-инве-**

стиционную, т.е. по сути любой инновационный проект становится одновременно инвестиционным.

В странах с рыночной экономикой инновационно-инвестиционная деятельность лишь частично является государственной в том смысле, что она непосредственно управляется государством, финансируется им, выполняется по государственному заказу. Если в отношении научных, поисковых исследований участие государства в управлении ощутимо велико, то в области технического, технологического применения научных достижений, их проникновения на рынки государство оказывает в большей мере косвенное, чем прямое, влияние.

Государство, в особенности российское, не обладает достаточными ресурсными возможностями, чтобы взять под свое крыло весь цикл «наука — техника — производство», т.е. направлять и финансировать научные исследования и опытно-конструкторские разработки вплоть до использования их результатов в производстве. Но в то же время государство располагает возможностями правового, законодательного регулирования инновационно-инвестиционной деятельности, осуществления поддержки в форме так называемого активного патронажа отраслей, находящихся на переднем крае технико-технологического прогресса.

В широком плане речь идет о проведении **государственной научно-технической политики**, ориентированной на развитие технологических укладов, всемерное использование в экономике инновационных факторов. Такой курс закреплен Законом Российской Федерации «О науке и научно-технической политике», принятым в 1996 г. Целью научно-технической политики является формирование, поддержание, развитие инновационного потенциала страны.

Пассивная научно-техническая стратегия заключается в следовании передовому зарубежному опыту, воспроизведении прогрессивных технологий, закупке лицензий, на основании чего осваивается выпуск наукоемкой продукции. Активная стратегия опирается на исполнение собственного научно-технического потенциала, достижение прорывов в критических точках, где назрели условия для технико-технологического скачка.

В более узком плане государственная научно-техническая политика реализуется локально, посредством разработки и реализации отдельных **государственных научно-технических целевых программ и инновационных проектов**.

К наиболее распространенным способам государственного воздействия на инновационно-инвестиционную деятельность относятся:

- бюджетное финансирование затрат на фундаментальные научные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственные закупки научно-технической продукции;
- содержание государственных научно-исследовательских организаций;
- государственная поддержка подготовки научных кадров;
- предоставление налоговых льгот участникам инвестиционной деятельности;
- содействие международному научно-техническому обмену;
- государственная защита интеллектуальной собственности, открытий, изобретений, патентов;
- государственное содействие коммерциализации прикладной науки;
- помощь в реализации отечественных инноваций на мировых рынках;
- популяризация ученых, их труда, деятельности.

Несмотря на резкий спад инновационной активности в годы проведения рыночных реформ и ослабление государственного внимания к науке, Россия сохраняет весомый научно-инновационный потенциал и даже является крупным поставщиком научных кадров в страны Европы и Америки. В ряде отраслевых направлений научно-технического и технико-технологического прогресса сохранен инновационный потенциал. В этих условиях представляется рациональным использование государством **селективной модели управления** инновационно-инвестиционной деятельностью, основывающейся на концентрации ограниченных государственных ресурсов на узких, но значимых проектах с перспективой выхода на внутренние и мировые рынки.

3.7. Государственное управление внешнеэкономической деятельностью

3.7.1. Цели и задачи, органы управления внешнеэкономической деятельностью

Внешеэкономические связи любой страны подвержены воздействию со стороны государства. В централизованной экономике внешнеэкономическая деятельность находится под особо жестким влиянием, контролем государственных органов, существует государственная монополия внешней торговли, нарушение которой рассматривается как уголовное преступление. Но и в странах с рыночной экономикой государственное регулирование внешнеэкономических связей проявляется ощутимым образом. Внешне-

экономическая функция государства является продолжением его внутрихозяйственной функции, но реализуется в несколько иной форме, в связи с чем методы государственного управления этой функцией специфичны.

Основной целью **воздействия государства на внешнеэкономическую деятельность** является обеспечение экономических и политических интересов страны. В то же время государство само склонно принимать на себя осуществление ряда внешнеэкономических действий, приносящих доходы и требующих государственного участия.

Государство тем или иным образом регулирует, стимулирует или ограничивает практически все сферы международных экономических связей. Государственное регулирование распространяется на внешнюю торговлю, международное движение капитала, валютные и кредитные отношения, научно-технический обмен, международное перемещение рабочей силы.

Наиболее типичным для современной практики государственного регулирования внешнеэкономических связей является сочетание устанавливаемых государством, оформленных правовыми документами правил и норм осуществления внешнеэкономической деятельности с предоставлением определенной степени самостоятельности, инициативы, свободы хозяйствующим субъектам — участникам этой деятельности.

Генеральная целевая установка прямого и косвенного управления внешнеэкономической деятельностью со стороны государства состоит в достижении экономических выгод для страны на основе эффективного обмена и делового сотрудничества с другими странами, удовлетворения запросов, которые трудно обеспечить с помощью собственного производства и имеющихся у страны ресурсов.

Управление внешнеэкономической деятельностью позволяет решать следующие задачи:

- 1) приобретать посредством импорта недостающие стране товары и услуги;
- 2) использовать внешние рынки для продажи экспортируемых товаров и услуг;
- 3) участвовать в мировых интеграционных экономических процессах;
- 4) развивать научно-техническое и культурное сотрудничество;
- 5) заимствовать передовой мировой опыт;
- 6) пользоваться иностранными кредитами, инвестициями;
- 7) поддерживать платежный баланс страны.

Принятый в 1995 г. Закон РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» определил задачи, которые должно решать государство в этой области посредством управления:

- формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей в соответствии с принципами внешнеторговой политики страны;
- защита экономического суверенитета и экономических интересов государства, его субъектов, обеспечение экономической безопасности;
- государственное регулирование всей совокупности процессов, составляющих внешнеторговую деятельность;
- сертификация экспортируемых и импортируемых товаров, установление критериев безопасности и безвредности ввозимых товаров;
- определение порядка ввоза и вывоза вооружений, опасных материалов и веществ, драгоценных металлов и камней;
- разработка платежного баланса страны;
- предоставление государственных кредитов и экономической помощи иностранным государствам;
- привлечение иностранных кредитов;
- управление внешним государственным долгом;
- заключение внешнеэкономических соглашений.

При всем обилии государственных задач управления внешней торговлей государственное управление внешнеэкономическими связями выходит далеко за пределы этого круга задач. Возрастающую роль в нем играют процессы экономической интеграции, внешнеэкономического сотрудничества, реализации совместных программ, обеспечения международной экономической безопасности. На государственное управление внешнеэкономической деятельностью все более глубокое влияние оказывает неизбежная глобализация экономических процессов, вследствие которой внешнеэкономические факторы перерастают для страны из внешних во внутренние.

Многочисленные задачи государственного управления внешнеэкономической деятельностью требуют выполнения соответствующих им функций со стороны государственных органов управления на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Регулирование внешнеэкономической деятельности входит в компетенцию высших органов законодательной и исполнительной власти страны, которые призваны управлять внешнеэкономической политикой, принимать стратегические решения в области внешнеэкономической деятельности, сотрудничать с высшими

органами государственной власти других стран по вопросам внешней торговли и экономического сотрудничества. Законодательные органы страны принимают, дополняют, изменяют законы, правовые нормы, регулирующие внешнеэкономическую деятельность.

Регулированием внешнеэкономической деятельности России заняты Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Федеральная таможенная служба, Министерство финансов, Министерство промышленности и энергетики, Центральный банк России, Министерство иностранных дел.

По мере развития федеративных отношений, повышения прав и полномочий субъектов Российской Федерации многие вопросы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, переходя с федерального уровня на региональный, решаются администрацией региона, в составе которой образованы департаменты (управления) внешнеэкономических связей.

3.7.2. Способы государственного управления внешнеэкономической деятельностью

Для достижения целей и решения задач управления внешнеэкономической деятельностью современные государства обладают разнообразными способами и обширными возможностями. По своему содержанию способы государственного управления (прямого и косвенного, директивного и стимулирующего, регулирующего и регулятивного) внешнеэкономической деятельностью представляют обширную совокупность используемых государственными органами и службами институтов, методов и инструментов воздействия на экономические отношения между странами в соответствии с государственными и национальными интересами. Регулирующее и распорядительное воздействие государства осуществляется посредством принятия законов и иных государственных актов, постановлений и решений правительства.

Применительно к международной торговле как главному объекту регулирования правительства используют такие инструменты и способы воздействия, как таможенные тарифы, налоги, ограничительные условия, межгосударственные договоры и соглашения, мероприятия по стимулированию экспорта и импорта.

Из истории известны два основных направления внешнеэкономической политики правительства — протекционизм и фритредерство.

Фритредерство — это политика свободной торговли, при которой таможенные органы выполняют только регистрационные функции, не взимаются экспортные или импортные пошлины, не

устанавливаются какие-либо ограничения на внешнеторговый оборот. Принцип свободной торговли был официальной экономической политикой Англии в XIX в., а в его основу легла теория сравнительных издержек Д. Рикардо. Такую политику может проводить страна с высокоэффективным национальным хозяйством, при котором местные предприниматели способны выдерживать иностранную конкуренцию и активно внедряться на мировой рынок.

Политика **протекционизма** направлена на защиту собственной промышленности, сельского хозяйства от иностранной конкуренции на внутреннем рынке. Для протекционизма характерны высокие таможенные тарифы, ограничение импорта, доступа иностранных компаний на отечественные рынки, смягчение иностранной конкуренции для собственных товаропроизводителей.

В реальной практике управления внешнеэкономической деятельностью государства в лице своих правительств комбинируют оба направления, отдавая приоритет тому или другому в зависимости от состояния экономики страны, ее конкурентных возможностей, наличия или отсутствия преимуществ выгодного расположения, наличия природных ресурсов, развития транспортных коммуникаций, соотношения цен на внутреннем и внешних рынках.

В процессе государственного управления внешнеэкономической деятельностью и ее регулирования государство опирается на совокупность формальных, а частично и неформальных институтов управления.

В качестве **правовых институтов** регулирования внешнеэкономической деятельности государство использует международные и страновые положения, соглашения, нормы, кодексы, законы и другие правовые акты, позволяющие воздействовать на экономические отношения между странами, экспортно-импортную деятельность.

Институты собственности используются государством при решении вопросов, связанных с куплей и продажей имущества другим странам, предоставлением элементов национального богатства в аренду, концессию зарубежным пользователям или получением иностранного имущества в *аренду, лизинг*.

Государство широко использует в экономических отношениях с другими странами **финансовые и финансово-кредитные институты**, такие как международные и национальные банки, рынки денег и ценных бумаг, мировые цены.

Большую роль в государственном регулировании внешнеэкономической деятельности играют **договорные институты** в виде

обширной совокупности договоров, торговых контрактов, заключаемых между странами.

Еще более обширен комплекс **инструментов государственного управления** внешнеэкономической деятельности. Среди них принято выделять в первую очередь вводимые государством **тарифные и нетарифные ограничения**.

Таможенный тариф — это систематизированный перечень пошлин, которыми правительства облагают некоторые товары, ввозимые в страну или вывозимые из нее. Таможенные тарифы дают представление о том, каким образом государство влияет на экспорт и импорт, способствуя или затрудняя ввоз и вывоз товаров.

Таможенные пошлины — это налоги, взимаемые государством за провоз через границу страны товаров, имущества, ценностей. По объекту взимания различают экспортные, импортные и транзитные (за транзитный провоз товаров) пошлины. По способу взимания они делятся на адвалорные (с цены товара), специфические (с веса, объема, количества товаров) и смешанные.

Пошлины увеличивают цену товара и тем самым снижают его конкурентоспособность на том рынке, куда поставляется товар. Если государство не желает, чтобы товар из другой страны конкурировал, вытеснял аналогичный собственный товар, оно устанавливает высокие пошлины на ввоз товара в страну. В этом случае пошлина носит характер защиты внутреннего рынка от импорта заграничных товаров.

Пошлины также могут вводиться с целью получения дохода. Фискальные пошлины, призванные пополнять доход государственного бюджета, как правило, невелики и устанавливаются в отношении изделий, которые не производятся в стране.

Количественные или так называемые **нетарифные ограничения** представляют устанавливаемые государством прямые административные нормы, определяющие количество и номенклатуру товаров, разрешенных к ввозу или вывозу. Наряду с видом и количеством иногда ограничивается круг стран, из которых эти товары могут быть ввезены. Подобно таможенным пошлинам количественные ограничения снижают конкуренцию на внутреннем рынке со стороны иностранных товаров. Количественные ограничения могут использоваться также с целью устранения торговых дисбалансов с отдельными странами, применяются в качестве ответных мер на дискриминационные действия других стран. Государственные ограничения на экспорт вводятся чаще всего применительно к товарам, в которых остро нуждается сама страна.

Существует несколько видов количественных ограничений. **Контингентирование** представляет ограничение экспорта и импорта

определенным количеством или суммой (контингентом) на установленный период времени. **Квотирование** — это ограничение количества (квота) экспорта или импорта товаров определенного наименования.

Помимо количественных ограничений существуют другие средства нетарифного ограничения. К ним относят таможенные и консульские формальности, внутренние налоги, акцизные сборы, стандарты качества, нормы упаковки, маркировки и ряд аналогичных мер. Одной из форм торговых барьеров служат государственные переговоры с экспортером о «добровольном» ограничении им поставок в данную страну. Компании, экспортирующие продукцию, фактически вынуждены учитывать такие просьбы и идти на добровольные ограничения, чтобы избежать применения к ним и их товарам жестких торговых ограничений со стороны государств-импортеров.

Путем **лицензирования** государственные власти запрещают свободный ввоз или вывоз без наличия лицензии. Лицензия выдается на определенное количество товара и действует в течение периода, указанного в ней. Обычно лицензии на экспорт и импорт выдаются предприятиям, фирмам правительственными или уполномоченными на то специальными государственными органами.

В современной практике внешнеэкономического регулирования количественные ограничения используются в незначительной степени. Страны, владеющие особой техникой и технологией, применяемой в военных целях, ограничивают или запрещают вывоз так называемых стратегических товаров в определенные страны, где они могут быть использованы в ущерб безопасности других государств.

Продажа товаров на рынках других стран по более низким ценам, чем на внутреннем рынке, называется **демпингом**, при этом товары часто реализуются по цене ниже издержек производства. Прибегая к демпингу, экспортеры пытаются внедриться на рынок, увеличить объем продаж, вытеснить конкурентов. Для борьбы с этим явлением во многих странах разработаны антидемпинговые законодательства. Нормы этого законодательства применяются в тех случаях, когда демпинг угрожает причинить ущерб торговле на внутреннем рынке. В этом случае страна-импортер имеет право облагать конкретный товар помимо обычной пошлины и антидемпинговой, минимизируя тем самым разницу цен по отношению к отечественным аналогам.

3.7.3. Государственная поддержка и стимулирование внешнеэкономической деятельности

В процессе управления внешнеэкономической деятельностью государство обращает особое внимание на поддержку экспорта производимых товаров из страны в целях обеспечения валютных поступлений, поддержания положительного, бездефицитного торгового баланса, расширения возможностей рыночного сбыта продукции своих товаропроизводителей. К мерам государственной поддержки и стимулирования экспорта относятся:

- кредитование и субсидирование;
- страхование экспорта;
- налоговые льготы, в том числе возврат отдельных взысканных налогов производителям, экспортирующим производимую продукцию;
- создание инфраструктуры, облегчающей экспорт;
- информационная помощь в поиске экспортных возможностей.

При острой заинтересованности в развитии, расширении экспорта государства прибегают к его **непосредственному субсидированию** в форме бюджетного дотирования производителей-экспортеров, себестоимость продукции которых оказывается выше цены на мировых рынках. Тем самым государство избавляет экспортеров от убыточности экспорта.

Такого рода прямое **субсидирование экспорта** осуществляется в основном в определенных секторах международной торговли. Оно используется в первую очередь для стимулирования сбыта сельскохозяйственных и промышленных товаров, изготовление которых требует крупных затрат финансовых ресурсов (суда, авиационная техника и др.).

Характерно, что международные торговые организации (например, Всемирная торговая организация — ВТО) выступают против государственного субсидирования своих организаций-экспортеров, дискриминирующего производителей того же товара в других странах, наносящего им ущерб.

Наблюдаются и случаи государственного **стимулирования импорта** посредством введения компенсационной пошлины на ввоз товара, продажа которого на внутренних рынках не приносит прибыли импортеру.

Современная комплексная система государственного содействия сбыту товаров на мировом рынке включает экономическое стимулирование экспорта, административные меры по воздействию на вывоз, а также использование средств морального по-

ощрения экспортеров. Основную роль в этой системе играют экономические инструменты — кредитные и финансовые.

Кредитные средства в целях форсирования экспорта используются в основном в двух формах: путем предоставления экспортных кредитов на более благоприятных условиях по сравнению с условиями, действующими на внутреннем или международном рынках, и страхования экспортных операций, преимущественно экспортных кредитов.

Активная роль государства в предоставлении долгосрочных и среднесрочных кредитов объясняется тем, что коммерческие банки неохотно идут на финансирование, связанное с длительным вложением средств и большим риском.

В основе расширения государственной системы страхования экспорта лежит политическая и экономическая неустойчивость. Эта система в какой-то мере гарантирует компании от рисков, связанных с неплатежеспособностью покупателей, инфляционным ростом цен. Назначение государственного страхования экспорта заключается в том, чтобы максимально обезопасить и удешевить вывоз товаров, а следовательно, стимулировать внешнеэкономическую деятельность компаний.

Важными финансовыми инструментами форсирования экспорта являются **налоговые льготы и субсидии**. Получаемая экспортерами помощь в такой форме существенно повышает конкурентоспособность товаров и стимулирует коммерческую, а иногда и производственную деятельность.

Основными формами **налоговых льгот** для предприятий-экспортеров являются установление различного рода компенсаций, расширение круга товаров, на которые распространяется льготный режим налогообложения, отсрочка уплаты налогов. Компаниям, экспортирующим продукцию, государство разрешает создавать не облагаемые налогом денежные фонды.

Как уже упоминалось выше, государство способно вносить существенный вклад в **повышение конкурентоспособности компаний**, способствуя мероприятиям по совершенствованию технологии производства, созданию рациональной структуры производственных мощностей. Для снижения неблагоприятного влияния высоких издержек производства на уровень цен правительство использует субсидирование.

В отличие от мероприятий по совершенствованию производства эффективность субсидирования ограничивается периодами его применения. В конечном счете эта форма государственной поддержки иногда оборачивается против пользующихся ею компаний. Фирмы-экспортеры заранее рассчитывают свои издержки

с учетом предоставляемых им правительственных льгот. Уменьшение масштабов субсидирования приводит к снижению конкурентоспособности компаний. Компании становятся зависимыми от поддержки правительства и неспособными к ведению конкурентной борьбы без этой опоры, а невозможность получить в нужный момент субсидию становится равносильной банкротству.

Желая способствовать экспорту, государственные органы оказывают экспортерам помощь в выявлении перспективных рынков, предоставлении различной информации, организации торговых выставок и ярмарок в других странах.

В целях **морального стимулирования**, психологической поддержки своих производителей-экспортеров государства участвуют в организации международных и национальных выставок экспортных товаров отечественного производства, проводят конкурсы, награждая их победителей.

3.8. Управление экономической безопасностью

Происходящие в мире экономические, социальные, природные катаклизмы приводят к выделению в качестве самостоятельной такой особо важной функции государства, как управление экономической безопасностью. Реализация этой функции ставит своей первейшей задачей обеспечение устойчивого состояния экономики и финансов страны, предотвращение возникновения кризисных ситуаций, подрывающих экономику отраслей, регионов, нарушающих финансовую стабильность.

До сих пор высокие темпы экономического роста наряду с уровнем валового внутреннего продукта в целом и в расчете на душу населения считались чуть ли не главными признаками экономического процветания нации, страны, государства. В то же время продолжает укрепляться концепция построения социально ориентированной экономики, смещающая цели экономического роста в сторону повышения социального благосостояния народа, населения страны, определяемого доходами, накоплениями, уровнем и качеством жизни, выравниванием степени обеспеченности благами граждан, семей (см. разд. 1.8.2).

На фоне этих, казалось бы, твердо установившихся генеральных целей развития экономики все более прорисовываются несколько иные целевые установки, способные отодвинуть в сторону или по крайней мере потеснить ставшие традиционными целевые устремления. Имеется в виду цель обеспечения устойчивого, безопасного состояния экономики фирмы, региона, страны, мира. Такая задача всегда стояла перед субъектами хозяйственной дея-

тельности в связи с природой экономических процессов, проявляющейся в неопределенности условий их протекания и наличии риска.

Угрозы банкротства отдельных компаний, экономических и финансовых кризисов в масштабе государства, группы стран, а то и всей мировой экономики существовали и продолжают существовать. Но к концу XX в. казалось, что найдены надежные противоядия для подавления кризисных явлений как на уровне компаний посредством санации несостоятельных фирм, антикризисного управления убыточными предприятиями, так и на уровне стран путем антикризисного государственного регулирования денежного обращения, процентных ставок, цен.

Реальная действительность начала XXI в. заставляет предположить, что угрозы экономической и финансовой безопасности, подрыва устойчивости экономической и финансовой системы целых стран, а то и всего мира приобретают новое качество, большую разрушительную силу. Подобный поворот событий обусловлен следующими протекающими в мире явлениями:

1) экономической интеграцией стран, глобализацией (интернационализацией) экономических отношений, в силу которых потеря устойчивости в одной стране или в группе стран приводит к распространению деструктивных волн на мировую экономику в целом;

2) резко увеличивающимися возможностями террористического подрыва экономической и особенно финансовой устойчивости практически всех стран экстремистскими группировками и течениями;

3) значительной степенью вторжения экономики в экологию, угрожающего природными катастрофами мирового масштаба, способными разрушить саму экономику;

4) нарастанием дифференциации богатства и бедности, разность потенциалов которых способна вызывать социальные разряды мощности, достаточной, чтобы потрясти экономику страны и мира;

5) увеличением долговой кабалы, прежде всего, внешней долговой задолженности ряда стран до уровня, исключающего возможность возврата долга и его обслуживания, что служит причиной финансовых противоречий и кризисов.

Отмеченные явления могут оказывать на экономику стран и мировую экономику более мощные воздействия, чем классические кризисы, обусловленные циклическим развитием экономики, с которыми экономисты, управленцы более или менее научились справляться.

Глобальный масштаб угроз подрыва экономической безопасности делает вероятной потерю экономической и финансовой устойчивости, вслед за которой может наступать деструкция экономической, социальной, а то и всей государственной системы, сопровождаемая неисчислимыми бедствиями для народа, людей. Отсюда и следует вывод, что обеспечение экономической и финансовой устойчивости, требующее значительных усилий и затрат, в назревающей ситуации важнее темпов экономического роста и даже роста доходов и благосостояния. В конце концов, простое выживание, существование предпочтительнее «процветания», заканчивающегося гибелью, обнищанием вследствие разрушения всей системы. Устойчивое существование следует предпочесть неустойчивому «блаженству».

3.8.1. Сущность и содержание экономической безопасности

Экономическая безопасность есть один из видов безопасности, под которой понимают состояние защищенности жизненно важных интересов людей, организаций, общества и государства от внутренних и внешних угроз, опасностей. Угрозой безопасности называют совокупность условий и факторов, создающих опасность нанесения ущерба, вреда жизненно важным интересам или самому существованию личности, организации, общества, государства.

Жизненно важные интересы — это совокупность условий и потребностей, соблюдение и удовлетворение которых обеспечивает устойчивое, надежное существование и возможности прогрессивного развития человека, государства, общества, систем их жизнеобеспечения.

Опасность характеризуется видом и масштабами ущерба, наносимого здоровью, благосостоянию людей, экономическому и природно-экологическому потенциалу, а также возможных потерь людей, экономики в результате превращения угрозы в реальные действия, ситуации.

Исходя из этих понятий и определений, выявим сущность и содержание экономической безопасности.

Экономическая безопасность есть способность экономики сохранять устойчивое состояние, противодействовать угрозам нарушения этого состояния, предотвращать необратимые кризисные ситуации и восстанавливать стабильное положение. Понятие «экономическая безопасность» относится к организации, группе организаций, отрасли, региону, экономике страны и мира. Предельно допустимый нижний (минимальный) уровень экономической безопасно-

сти системы характеризуется сохранением способности выживания, существования после осуществления угрозы и нарушения устойчивого состояния экономической системы.

Выживание системы трактуется, с одной стороны, как сохранение жизнеспособности непосредственно после возмущающего воздействия на систему и, с другой стороны, как сохранение достаточного для существования ресурсного потенциала в осязаемой перспективе, включая жизненно важные связи между частями экономической системы, а также внутренние стимулы — побудители производственной деятельности. В силу значительной инерционности и огромных масштабов экономической системы страны разрушить целиком ее ресурсный потенциал, включающий трудовые ресурсы, основные средства производства, природные, научно-технические, информационные ресурсы, достаточно трудно даже при крупных нарушениях ее деятельности. Но вполне вероятно подрыв экономического потенциала на долгое время, измеряемое многими годами. К числу самых опасных для экономики относятся угрозы нарушения связей между элементами системы, что может развалить ее на разрозненные части, представляющие «груды ресурсов», ограниченно способных к производительному функционированию.

Выживание, поддержание существования системы требуют сохранения ее важнейших структурных элементов и обеспечения взаимодействия между ними. Последнее обусловлено, в первую очередь, обеспечением функционирования «мозга» экономической системы в виде управляющей системы.

Существование (выживание) экономической системы характеризуется сохранением на определенном уровне, в заданных пределах, ее важнейших (структурообразующих) показателей производства, распределения, обращения, потребления. При спаде показателей, определяющих экономический потенциал и конечное потребление, и при увеличении показателей, характеризующих несовершенство экономики (безработица, уровень бедности, дифференциация доходов), наблюдается рецессия, способная переходить в деградацию, а то и в деструкцию, развал системы.

Анализ состояния и степени обеспечения экономической безопасности системы требует рассмотрения ее показателей во времени, в динамике, как результата воздействия разнообразных факторов внутреннего и внешнего характера. При этом часть факторов может трактоваться в качестве угроз экономической безопасности. Сами угрозы, как правило, представляют собой лишь потенциальную опасность для системы. Реализованные угрозы выступают в форме воздействий на систему, приводящих к определен-

ным изменениям ее параметров, в том числе к изменениям показателей состояния и развития. Эти процессы могут быть представлены в виде кибернетической схемы «вход—процесс—выход», отражающей наличие на входе системы угрозы или воздействия, а на выходе — реакции системы, характеризуемой изменениями показателей ее состояния и развития.

Как известно из экономической теории, традиционно развитие, рост или спад экономики рассматривают в пределах достаточно плавных, стабильно протекающих (устойчивых) экономических процессов. Однако вследствие сильных внешних воздействий или накопления внутренних противоречий («напряжений») и структурных изменений в системе возможно возникновение кризиса, т.е. переломной ситуации, характеризуемой снижением уровня безопасности до опасного предела, за которым следует кризис. В подобных условиях события могут развиваться по двум разным сценариям.

Первый сценарий — это сохранение экономической системы ценой мобилизации (расходования) ее внутренних ресурсов и резервов, в том числе предназначенных для будущего развития. Такая ситуация, присущая состоянию российской экономики в начале XXI в., характеризуется предельно допустимым физическим и моральным износом основных средств производства, поддержанием культуры, науки, образования, здравоохранения на самом скромном бюджетном «пайке», сокращением затрат на другие государственные нужды. Подобный выход из ситуации финансово-экономического кризиса чреват длительной фазой преодоления последствий экономического спада, однако не ведет к разрушению системы и предоставляет значительные шансы на «выздоровление».

Возможен и другой, более тяжелый вариант развития событий, при котором происходит лавинообразное и скоротечное ухудшение показателей состояния системы, которое не удается блокировать доступными методами и средствами. В этом случае имеет место возникновение финансово-экономического кризиса, влекущего за собой необратимый переход экономики, потерявшей устойчивость, в более низкое качественное состояние. В самых критических ситуациях возникают полная потеря устойчивости, экономический крах, ведущие к крупным политическим переменам, изменяющие облик политической и экономической системы страны.

Важно заметить, что развитие катастрофических процессов в неустойчивой системе может происходить в результате относительно небольших угроз и воздействий, в том числе и внутреннего характера. Это имеет место, если система уже исчерпала свои

ресурсы и резервы или в ней отсутствуют механизмы парирования угроз и воздействий (система потеряла устойчивость или близка к этому состоянию).

Высказанные положения связаны с «теорией катастроф», тесно смыкающейся с теорией устойчивости. Конструктивные приложения теории катастроф нашла в физике и механике, а для некоторых задач и в биологии. Идеи «теории катастроф» были довольно удачно использованы при изучении истории Земли.

Применительно к экономическим системам «теория катастроф» в чисто прикладном, инструментальном плане вряд ли может быть использована. Она требует адекватного моделирования экономических явлений, тонкого учета связей в социально-экономических системах, порождает практически непреодолимые трудности при попытке количественной оценки уровня угроз и безопасности. Тем не менее многие идеи «теории катастроф» представляются плодотворными для выявления угроз экономической безопасности и прогнозирования их последствий.

С позиций задач прогнозирования и обеспечения экономической безопасности определяющую роль играет анализ характера качественного изменения критериальных показателей, характеризующих состояние экономики и влияющих на безопасность. Разные варианты изменения критериев экономической устойчивости во времени во взаимосвязи с порождаемыми последствиями представлены на рис. 3.5.



Рис. 3.5. Возможные варианты изменения состояния устойчивости

Кривые 1—3 иллюстрируют переход из неустойчивого состояния в устойчивое, а кривая 4 показывает полную потерю устойчивости. На рисунке выделены различные области изменения рассматриваемого показателя (индикатора):

— *предкризисная область* плавного изменения показателей устойчивости системы представляет область достаточно устойчивого развития, но обладает в то же время тенденцией к накоплению факторов, способствующих снижению устойчивости и приближению кризиса, о чем обычно свидетельствуют снижение темпов экономического роста и разброс значений показателя устойчивости;

— *область кризиса*, в которой нарушается плавное изменение показателей и начинаются качественно новые процессы изменений в экономической системе, характеризуемые крутым спадом или переходными неустойчивыми процессами;

— *послекризисная область*, в которой либо наблюдается ощутимая стабилизация показателей состояния, переход системы в стационарное или квазистационарное состояние (условно изображенное в виде кривых 1—3), либо продолжается резкое, неконтролируемое падение вплоть до полной потери устойчивости, изображенное в виде кривой 4.

Сам факт этого падения является признаком надвигающейся катастрофы, а скорость падения уже не может выступать надежным измерителем экономического явления, так как возникают нестационарные, неуправляемые процессы. Формально определяющим для суждения о потере устойчивости является факт преодоления **критического порога** в виде фиксированного, минимально допустимого уровня значения показателя устойчивости. Подобные показатели (индикаторы) уже частично используются в экономической практике в виде минимального, критического уровня душевого потребления, уровня инфляции, переходящей в гиперинфляцию. Эти пороговые значения определяются в значительной мере автономно, на основе специальных разработок.

Преодоление критического порога означает переход в недопустимую область и может характеризоваться как наступление катастрофы.

С позиций экономической безопасности важно не только строить, анализировать представленные выше кривые, но и оценивать, прогнозировать влияние всех ожидаемых угроз, а также непосредственных экономических и внеэкономических воздействий на их ход. Главное — находить положение критических точек, выявлять возможность резкого, катастрофического спада и достижения критического порога.

Заметим, что одновременно с прогнозно-аналитической задачей заблаговременного выявления, предсказания вероятного наступления угроз возникает и обратная задача, состоящая в разработке и реализации системы мер, направленных на недопущение наступления кризиса и выработку способа действий в случае наступления катастроф.

При всей важности рассмотрения отдельных показателей, характеризующих экономическую безопасность, их изолированный анализ не позволяет выносить обоснованные суждения о безопасности экономической системы в целом. Необходим синтез показателей. Сложность проблемы применительно к российской экономике усугубляется потерей полноты и достоверности экономической статистики и утратой вкуса к системному экономико-математическому моделированию.

Хотя проблемы экономической безопасности должны рассматриваться преимущественно в рамках экономических процессов, все же наиболее сильно катастрофические последствия способны проявиться в социальной и политической сферах. Наибольшую опасность представляют политические потрясения в обществе, вызванные недовольством масс своим экономическим положением. Столь же опасны крупномасштабные разрушения производственного потенциала, социальной инфраструктуры и природной среды и тем более события, приводящие к потере жизни многих людей.

Устойчивость и безопасность социально-экономических систем в существенной степени зависят от социальной психологии масс, проявляющейся в форме стремления к выживанию, сохранению, развитию, как целевой установке системы. После проведения демократических реформ в России стремление к самообеспечению экономической безопасности, которое должно быть имманентно присуще обществу в целом, его ячейкам в виде организаций, социальных групп, семей, в значительной степени вытеснено патерналистскими настроениями, желанием возложить груз забот о безопасности на государство, правительство, другие органы власти. Власти же, в свою очередь, не проявили способности создавать системы выявления угроз и быстрого реагирования на них.

Как следует из представленных выше общих положений, о наличии угроз подрыва экономической безопасности свидетельствуют:

- 1) неблагоприятная направленность и скорость изменения наиболее важных и представительных показателей, характеризующих состояние и устойчивость экономической системы;
- 2) приближение величины этих показателей к предельно допустимым критическим значениям, именуемым **пороговыми**, или даже превышение этих значений;

3) отсутствие в системе резерва, запаса устойчивости, позволяющего продержаться некоторое время в зоне критического состояния и затем выйти из такого состояния.

Так, например, для коммерческой организации угрозу ее экономической безопасности представляют снижение прибыли и рентабельности, возникновение продолжительной убыточности, нерентабельности, не компенсируемой наличием финансовых резервов, достаточных, чтобы удержаться «на плаву» до преодоления негативных тенденций.

Применительно к экономической безопасности государства в качестве примера угрозы назовем снижение величины валового внутреннего продукта в расчете на душу населения до уровня, не позволяющего решать задачи воспроизводства главных составляющих ресурсного потенциала: населения и его здоровья, основных средств производства, жилого фонда и коммуникаций, знаний, культурных ценностей.

Таким образом, задача поддержания, обеспечения экономической безопасности заключается, с одной стороны, в проведении анализа, наблюдения, мониторинга параметров (показателей) экономической устойчивости и выявления угроз, а с другой — в принятии мер, предотвращающих опасное снижение уровня экономической устойчивости системы.

3.8.2. Критерии экономической безопасности

Основные методические трудности управления экономической безопасностью состоят в сложности определения вида, состава, величин, предельных значений параметров системы, характеризующих ее безопасность в зависимости от типа, уровня, исходного состояния этой системы. Очевидно, что критерии безопасности на макро- и микроэкономическом уровнях существенно различаются между собой, хотя отдельные из них могут иметь сходный характер. Строго говоря, каждой системе в каждый данный момент времени присущи свойственные ей значения показателей, уровней экономической безопасности и предельно допустимые величины этих показателей.

Наиболее представительные показатели (параметры состояния), характеризующие меру устойчивости, именуют **индикаторами** (указателями) экономической безопасности. В последние годы в связи с обострением проблем поддержания устойчивого состояния экономики предпринимаются попытки выделения типовых макроэкономических индикаторов экономической безопасности страны и установления их нормативных пороговых значений. От-

метим наличие особенностей, затрудняющих решение этой задачи, не всегда учитываемых исследователями, авторами публикаций в области экономической безопасности.

1. Круг индикаторов экономической безопасности системы не может быть установлен однозначным образом, между разными индикаторами существуют причинно-следственные связи и взаимозависимости, в связи с чем могут использоваться на равных правах различные совокупности индикаторов.

2. Пороговые величины индикатора безопасности могут зависеть от значений других индикаторов, в связи с чем необходимо устанавливать пороговые величины с учетом взаимосвязи показателей экономической безопасности.

3. Фактически не существует строго известного, заранее задуманного порога, при пересечении которого система сразу же попадает в необратимое кризисное состояние. Системам экономической природы более свойственно наличие пороговой полосы, критической зоны, в пределах которой вероятность возникновения кризисного состояния становится ощутимо высокой. Система способна находиться в этой опасной зоне без полной потери устойчивости в течение определенного периода, зависящего от наличия резервов и степени живучести системы.

4. Совокупность одновременно анализируемых индикаторов безопасности можно сократить, выделяя из экономической безопасности ее отдельные виды, части, такие как *финансовая, бюджетная, налоговая, кредитная безопасность*, и определяя соответствующие им группы индикаторов.

Рассмотрим наиболее типичные виды угроз экономической безопасности страны. К ним относятся.

1. Крутой спад производства до уровня, не способного обеспечить удовлетворение насущных потребностей экономики и населения.

2. Снижение объема валового внутреннего продукта в расчете на душу населения до предела, способного подорвать независимое существование государства, породить социальные катаклизмы в связи с обнищанием народа.

3. Уменьшение доли инвестиций в национальном доходе и общего объема инвестиций в экономику и социальную сферу до величины, предельно сдерживающей техническое и технологическое обновление производства, освоение научно-технических достижений, развитие науки и образования.

4. Старение основных средств производства, зданий, сооружений, коммуникаций, способное приводить к массовому возникновению чрезвычайных ситуаций, техногенных катастроф.

5. Ухудшение экологии, состояния окружающей среды, порождающее опасность для жизни и существования людей, животного и растительного мира в земной, водной, воздушной среде.

6. Увеличение импортной зависимости национальной экономики от поставок жизненно важных для страны и ее населения товаров и услуг, не обеспеченных собственными запасами и надежными гарантиями.

7. Незащищенность экономики страны от внешних и внутренних опасностей военного и террористического характера.

8. Попадание значительной части экономики в скрытую от государственного контроля и регулирования криминальную, теневую область, массовое сокрытие доходов и уклонение от налогов.

9. Корруптированность аппарата управления экономикой.

10. Недопустимо высокий уровень инфляции, способный перерасти в гиперинфляцию.

11. Невозврат кредитов, невыполнение долговых обязательств, неплатежи на уровне организаций, компаний, финансовых структур, регионов, государства, бартерные расчеты, дезорганизующие экономику и финансовую систему.

12. Дефицитность государственного, региональных и местных бюджетов на уровне, подрывающем финансирование социально-экономических проектов и программ, бюджетной сферы.

13. Увеличение государственного внешнего и внутреннего долга до уровня, приводящего к дефолту.

14. Недопустимо высокая дифференциация доходов, накоплений, имущественных ценностей разных слоев населения.

15. Рост безработицы сверх допустимого предела.

16. Ухудшение демографической ситуации, наносящее ощутимый ущерб воспроизводству населения и трудового потенциала.

17. Распространение эпидемических и других заболеваний.

18. Значительное снижение продолжительности жизни.

3.4.3. Финансовая устойчивость и безопасность

В управлении экономической безопасностью особая роль принадлежит поддержанию *финансовой устойчивости* экономики. Выделение финансовой безопасности в отдельную относительно самостоятельную ветвь экономической безопасности обусловлено тем, что финансовая система в образе финансовых потоков и отношений гораздо более чувствительна к внутренним и внешним угрозам, чем материально-вещественные объекты и процессы в экономике. Финансы способны к самовозбуждению и перерастанию локальных кризисов в глобальные, охватывающие в корот-

кий отрезок времени всю финансовую систему и приводящие к ее глубокому расстройству в виде инфляционных и курсовых всплесков, замораживания денежных выплат, невыполнения долговых обязательств, а то и деноминации или замены национальной валюты.

Показатели, определяющие финансовую устойчивость страны, приводимые в Государственной стратегии экономической безопасности России, принятой в 1996 г., включают:

- уровень дефицита бюджета;
- стабильность цен;
- нормализацию финансовых потоков и расчетных отношений;
- устойчивость банковской системы и национальной валюты;
- степень защищенности интересов вкладчиков;
- золотовалютный запас страны;
- состояние и уровень развития финансового рынка и рынка ценных бумаг;
- внешний и внутренний долг страны;
- дефицит платежного баланса;
- финансовые условия активизации инвестиционной деятельности.

Приводимая система может быть дополнена следующими показателями:

- стабильность финансовых потоков и расчетных отношений на всех уровнях финансовой системы;
- исполнение платежных обязательств, уровень неплатежей;
- «прозрачность» финансовых потоков;
- доля денежных расчетов в общем объеме оборота;
- несанкционированная утечка финансового капитала за рубеж;
- скорость обращения денежной массы;
- величина денежной массы в обращении.

Показатели финансовой устойчивости целесообразно разделить на две группы:

а) измеряемые в количественном выражении, обладающие пороговыми значениями и пороговыми зонами, выход за пределы которых свидетельствует о критическом характере угрозы либо о потере финансовой устойчивости;

б) характеризующие качественные условия и ограничения, которые необходимо соблюдать во избежание возможного нарушения финансовой устойчивости.

В табл. 3.2 приведены в качестве примера наиболее значимые параметры устойчивости применительно к финансовой системе страны и их пороговые значения.

Таблица 3.2

№ п/п	Показатель устойчивости	Параметр, индикатор устойчивости	Пороговые значения параметра устойчивости
1	Уровень дефицита бюджета (федерального, консолидированного государственного)	Превышение расходов бюджета над доходами, выраженное в процентах к доходной части бюджета	До 20% в течение одного года. До 10% в течение нескольких лет
2	Стабильность цен	Годовой уровень инфляции (роста цен на товары и услуги) в процентах	Не более 50% в течение одного-двух лет. Не более 25% в течение нескольких лет подряд. Не более 10% в течение неограниченного времени
3	Золотовалютный запас страны	Наличие золотовалютного резерва, способного подавить всплески курса иностранных валют, непредвиденные государственные расходы, требования по возврату долгов. Величина резерва измеряется в процентах от государственного бюджета и ВВП	Не ниже 40% консолидированного государственного бюджета. Не ниже 10% валового внутреннего продукта. Не ниже 25% денежной массы, находящейся в обращении
4	Внешний долг страны	Реальная способность вернуть долг вовремя, реструктурировать долг, возместить долг за счет имеющихся активов или заимствований. Измеряется величиной долга в процентах к ВВП, бюджету или к ликвидной части национального богатства	Не более 50% ВВП при продолжительности периода возврата долга не менее 10 лет. Не более 20% нагрузки на бюджет в течение одного года. Не более 5% национального богатства
5	Внутренний долг страны	Реальная способность вернуть долг, реструктурировать его, покрыть выпуском гарантированных государственных ценных бумаг либо возместить долг за счет элементов национального богатства, золотовалютного запаса	Не более 75% ВВП при продолжительности периода возврата долга не менее 10 лет. Не более 20% нагрузки на бюджет в течение одного года
6	Дефицит платежного баланса	Превышение импорта над экспортом, внешних платежей над внешними поступлениями, в процентах к величине баланса	Не более 50% в течение одного года. Не более 20% в течение нескольких лет
7	Налоговое бремя	Отношение суммы налоговых изъятий к доходам	Не более 50%

Как следует из таблицы, для России в начале XXI в. наибольшую финансовую опасность представляют соответственно следующие угрозы.

1. Расчеты по внешнему долгу.
2. Расчеты по внутреннему долгу.
3. Нестабильность цен.
4. Налоговое бремя.

Приводимые в таблице пороговые значения параметров устойчивости в значительной мере условны, представляют оценочные ориентиры, установленные на основе приводимых в литературе экспертных суждений, а также исходя из российского опыта последних лет. Следует заметить, что пороговые значения чувствительны к исходному состоянию финансовой системы, наметившихся в ней тенденций и, что еще более важно, зависят друг от друга и от проводимой страной финансовой политики. Установление более определенных пороговых значений параметров финансовой устойчивости (безопасности) требует проведения специальных исследований. Следует также иметь в виду, что превышение пороговых значений способно привести к полному подрыву финансовой системы в виде дефолта, финансового краха только в случае, когда приближение к пороговым значениям не сопровождается принятием мер по преодолению возможных последствий финансового кризиса.

Величина пороговых значений является также выраженной функцией допустимого риска, измеряемого вероятностью потери финансовой устойчивости. Чем выше допустимый риск, тем менее жесткие требования предъявляются к пороговым значениям параметров, тем выше зона возможного изменения параметров устойчивости. И наоборот, чем ниже допустимый риск, тем более жесткие требования предъявляются к зоне возможного изменения параметров финансовой устойчивости.

Представляет интерес с научной и практической точек зрения выделить в финансовой безопасности раздел, именуемый бюджетно-налоговой безопасностью. Бюджетно-налоговая безопасность понимается как обеспечение устойчивого, сбалансированного состояния федерального и консолидированного бюджетов, соответствия их доходной и расходной частей, способность бюджета удовлетворять государственные нужды в финансовых ресурсах, опираясь на достаточность налоговых и иных поступлений в бюджеты разных уровней при обеспечении высокого уровня собираемости налогов и неналоговых платежей.

Бюджетно-налоговая безопасность предусматривает:

— недопущение дефицитности бюджетов федерального, регионального, муниципального уровней сверх предельно допустимого уровня;

— соблюдение принципов бюджетного федерализма;
— бюджетное обеспечение государственных расходов на поддержание и развитие производственной и социальной сфер, целевых программ и инвестиционных проектов, финансируемых из государственного бюджета;

— бюджетное обеспечение внешних и внутренних обязательств государства;

— достижение уровня собираемости налогов и неналоговых доходов бюджета в соответствии с установленными законом налогооблагаемой базой, налоговыми ставками, отчислениями в бюджет;

— предотвращение чрезмерной налоговой нагрузки, подрывающей стимулы к развитию производства и предпринимательства.

Экономические и финансовые процессы последних лет вывели реформирование бюджетно-налоговой системы России как фактор обеспечения экономической безопасности на первое место. После финансового кризиса 1998 г. подобное утверждение стало очевидным, что привело к проведению ряда мер по стабилизации бюджетно-налоговой системы, ее укреплению, резервированию финансовых ресурсов. Наряду с дальнейшими преобразованиями организации управления бюджетными процессами на всех уровнях, реализацией курса на повышение собираемости налогов и неналоговых поступлений в бюджетную систему необходим подъем всей экономики как основы формирования финансовых ресурсов страны. Без решения этой фундаментальной проблемы полностью обеспечить экономическую и финансовую безопасность страны не представляется возможным.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авеков В.В., Баранова Т.В., Райзберг Б.А. Аренда объектов государственной и муниципальной собственности. — М.: МАМАР-МЕН, 2001.
2. Антикризисное управление: Учеб. / Под ред. Э.М. Короткова. — М.: ИНФРА-М, 2000.
3. Бюджетная система Российской Федерации. 2-е изд. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 2000.
4. Виханский О.С. Стратегическое управление. — М.: Гардарики, 1998.
5. Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. для вузов / Под общей ред. В.И. Кушлина, Н.А. Волгина. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2001.
6. Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. — М.: Дело, 2001.
7. Гровер Р., Соловьев М. Управление недвижимостью: Учеб. — М.: ВШПП, 2001.
8. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М.: УРСС, 1997.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
10. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных нужд / Под ред. В.И. Смирнова. — М.: Изд. ГУВШЭ, 2001.
11. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. — М.: Юрист, 1999.
12. Орешин В.П., Поталов Л.В. Управление региональной экономикой: Учеб. пособие. — М.: ТЭИС, 2003.
13. Райзберг Б.А. Курс управления экономикой. — СПб.: Питер, 2003.
14. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учеб. — М.: ИНФРА-М, 2002.
15. Управление государственной собственностью. Учеб. / Под ред. В.И. Кошкина. — М.: ЭКМОС, 2002.
16. Фатхутдинов Р.А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2000.
17. Шамхалов Ф. Государство и экономика: основы взаимодействия: Учеб. для вузов. — М.: ОАО «НПО Издательство «Экономика»», 2000.
18. Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Инвестиции. — М.: ИНФРА-М, 1997.
19. Черник Д.Г. и др. Налоги и налоговое право. Учеб. — М.: ИНФРА-М, 2001.
20. Экономическая безопасность. Производство — Финансы — Банки / Под ред. В.К. Сенчагова. — М.: Финстатинформ, 1998.
21. Эрхард Л. Благополучие для всех. — М.: Начала-Пресс, 1991.

Борис Абрамович Райзберг

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЭКОНОМИЧЕСКИМИ И СОЦИАЛЬНЫМИ
ПРОЦЕССАМИ**

Оригинал-макет
подготовлен в Издательском Доме «ИНФРА-М»

ЛР № 070824 от 21.01.93

Сдано в набор 01.08.2004. Подписано в печать 25.11.2004.
Формат 60х90/16. Гарнитура Newton.
Бумага типографская № 2. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 24,0. Уч.-изд. л. 25,18.
Тираж 2000 экз. Заказ № 0415160.
Цена свободная.

Издательский Дом «ИНФРА-М»
127214, Москва, Дмитровское ш., 107.
Тел.: (095) 485-71-77.
Факс: (095) 485-53-18.
E-mail: books@infra-m.ru.
<http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленных диапозитивов
в ОАО «Ярославский полиграфкомбинат»
150049, Ярославль, ул. Свободы, 97.

