

УДК 330(075.8)  
ББК 65.01473

А 95

Рецензенты:  
зав. кафедрой «Менеджмент в социальной сфере» Московского государственного университета сервиса, д.э.н., проф. Н.А. Платонова;  
зав. кафедрой «Экономическая теория» Российского государственного открытого технического университета путей сообщения, проф. Т.М. Степанян

Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2008. — 345 с. — (Высшее образование).

ISBN 978-5-16-003104-0

В учебном пособии рассматриваются институциональные основы общественного сектора, его функционирование, организация бюджетной системы и бюджетная политика, теория общественного выбора, общественные расходы и др. Особое внимание уделяется основам бюджетного федерализма, теории и практике местного самоуправления.  
Для студентов магистратуры, бакалавриата и аспирантов по экономическим и управленческим специальностям.

ББК 65.01473

Научная библиотека МГУ  
  
67018025

ISBN 978-5-16-003104-0

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА МГУ

7

© Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н., 2008

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	7
<b>Раздел 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА.....</b>	<b>13</b>
<b>Тема 1. Сочетание рынка и государства в смешанной экономике ...</b>	<b>13</b>
1. Понятие и история формирования экономики общественного сектора.....	13
2. Модели смешанной экономики.....	21
3. Сочетание рынка и государства в современной рыночной экономике.....	24
4. Структура, масштаб, динамика и факторы развития общественного сектора.....	27
5. Порядок распределения ресурсов в экономике общественного сектора.....	29
6. Функции и место государства в экономическом кругообороте товаров, услуг и ресурсов.....	30
7. Провалы рынка и государства. Контракция и квазирынки.....	35
Вопросы для самопроверки.....	38
<b>Тема 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА.....</b>	<b>38</b>
1. Институциональные основы экономики общественного сектора.....	38
2. Особенности частно-государственного предпринимательства....	45
3. Организационно-правовые формы государственной предпрятий.....	47
4. Понятие, основные виды и формы некоммерческих организаций.....	50
5. Благотворительная деятельность.....	58
6. Роль низкой демократии в решении местных проблем (социальный заказ, ассоциации, благотворительные акции и др.).....	61
Вопросы для самопроверки.....	67
<b>Раздел 2. ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА.....</b>	<b>69</b>
<b>Тема 3. Формирование спроса и предложения на общественные и социально значимые блага.....</b>	<b>69</b>
1. Понятие общественного блага и его основные свойства.....	69
2. Виды, характеристика, порядок формирования предложения и классификация общественных и социально значимых благ.....	71
3. Основы ценообразования в общественном секторе. Проблема «безбилетника» и цены Линдаля.....	85
	<b>3</b>

4. Разгосударствление и границы рынка в общественном секторе .....	95
--	----

**Тема 4. Равновесие в общественном секторе ..... 99**

1. Отличие равновесия в общественном секторе от рыночного равновесия .....	99
2. Две теоремы экономики благосостояния: производственный и потребительский подходы .....	103
3. Парето-эффективное и оптимальное распределение ресурсов и доходов. Правило Калдора—Хикса .....	105
4. Общее и частичное равновесия в общественном секторе .....	112
5. Два подхода к формированию бюджетной политики .....	115
Вопросы для самопроверки .....	118

**Тема 5. Экономика благосостояния ..... 119**

1. Основы экономики благосостояния и модели распределения доходов (дистрибутивная функция) .....	119
2. Экономическая природа социальной защиты и социального страхования .....	135
3. Дифференциация доходов: показатели, причины, состояние .....	142
Вопросы для самопроверки .....	147

**Тема 6. Роль общественного сектора в регулировании провалов рынка ..... 147**

1. Роль общественного сектора в разрешении проблем внешних эффектов .....	148
2. Корректирующая роль субсидий производителям и потребителям .....	155
3. Меры государственного регулирования монополий .....	159
4. Информационная асимметрия: причины возникновения, методы нейтрализации .....	173
Вопросы для самопроверки .....	177

**Раздел 3. ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА ..... 178**

**Тема 7. Экономические основы политического механизма ..... 178**

1. Теория общественного выбора в современной рыночной экономике .....	179
2. Основные отличия механизма общественного выбора от потребительского выбора на рынке .....	183
3. Механизм голосования избирателей, принцип принятия решения большинством и парадокс голосования .....	185
4. Приоритет избирателя-центриста, порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте .....	191
Вопросы для самопроверки .....	194

**Тема 8. Основные субъекты политического рынка ..... 194**

1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков .....	194
---	-----

2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии. Механизм лоббирования .....	196
3. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблемы бюрократии .....	203
Вопросы для самопроверки .....	207

**Раздел 4. ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ..... 208**

**Тема 9. Основы организации бюджетной системы ..... 208**

1. Принципы построения бюджетной системы .....	208
2. Структура доходов и расходов в бюджетной системе РФ .....	214
3. Государственные внебюджетные фонды обязательного социального страхования .....	221
4. Дефицит государственного бюджета и методы его покрытия .....	225
Вопросы для самопроверки .....	231

**Раздел 5. НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ ..... 232**

**Тема 10. Основные принципы построения налоговой системы ..... 232**

1. Место налогов в формировании бюджета .....	232
2. Виды и функции налогов .....	233
3. Прямые и косвенные налоги (характеристика, эволюция, противоречия) .....	236
4. Основные принципы построения налоговой системы. Эффективность и справедливость в налоговой системе .....	240
5. Взаимосвязь и противоречие критериев оценок налоговой системы .....	247
Вопросы для самопроверки .....	248

**Тема 11. Налоговые обязательства и сферы действия налогов ..... 249**

1. Налоговые обязательства и перемещение налогов .....	249
2. Распределение налогового бремени на конкурентных рынках .....	251
3. Распределение налогового бремени в условиях монополии .....	257
4. Распределение налогового бремени на рынке труда .....	260
Вопросы для самопроверки .....	263

**Тема 12. Избыточное налоговое бремя ..... 263**

1. Определение и характеристика избыточного налогового бремени .....	263
2. Избыточное налоговое бремя и эффекты замещения и дохода .....	266
3. Оптимальное налогообложение. Правило Рамсея и правило Корлетта—Хейга .....	270
4. Концептуальные основы реформирования налоговой системы в РФ .....	272
Вопросы для самопроверки .....	275

**Раздел 6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ ..... 276**

**Тема 13. Общественные расходы:**

**структура и тенденции развития ..... 276**

1. Факторы роста общественных расходов ..... 278
  2. Основные направления общественных расходов ..... 280
  3. Перемещение выгод и сферы действия программ общественных расходов ..... 286
  4. Искжающее действие общественных расходов ..... 288
  5. Оценка эффективности общественных расходов ..... 291
- Вопросы для самопроверки ..... 295

**Раздел 7. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ ..... 297**

**Тема 14. Основы бюджетного федерализма ..... 297**

1. Теоретические основы бюджетного федерализма ..... 297
  2. Теорема о децентрализации. Гипотеза Тибу ..... 299
  3. Вертикальное и горизонтальное выравнивание ..... 303
  4. Модели бюджетного федерализма (США, Германия, Россия) ... 311
  5. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в РФ ..... 317
- Вопросы для самопроверки ..... 321

**Тема 15. Особенности теории и практики**

**местного самоуправления ..... 322**

1. Теория местного самоуправления ..... 323
  2. Финансово-экономические основы местного самоуправления ..... 330
  3. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования ..... 333
- Вопросы для самопроверки ..... 339

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Становление учебного курса «Экономика общественного сектора» наиболее интенсивно шло во второй половине XX в. и к настоящему времени можно констатировать, что в развитых странах мира уже сложилось ядро данной научной дисциплины.

Другая особенность экономики общественного сектора как одной из отраслей общественных наук заключается в ярко выраженном историзме. Историческое развитие цивилизации и государств происходит не линейно, а циклично, по спирали. Оно характеризуется сменной периода господства общественных интересов на периоды с ориентацией на частные интересы, ухода в частную жизнь. Каждый поворот цикла исторического развития находит отражение в смене теоретических взглядов о роли государства и общественных институтов в экономической жизни общества. Периодичность циклов может быть разной: долгосрочный цикл — продолжительностью в два-три поколения, среднесрочный — продолжительностью в одно поколение, а также краткосрочный цикл — смена циклов в течение одного поколения.

Индустриальная эпоха (и связанный с ней переход от натурального хозяйства к формированию урбанизированного образа жизни), возникшая на рубеже XVIII и XIX вв., положила начало длительному историческому циклу приоритета частного интереса перед общественным, реализации общественного интереса через частный, через невидимую руку рынка. Эта эпоха стала эпохой господства идеологии микроэкономики и парадигмы подхода к человеку как к экономическому человеку, не как к цели, а как к средству общественного развития.

В индустриальную эпоху наблюдается смена средне- и краткосрочных циклов, когда ориентация на частный интерес сменяется ориентацией на общественные потребности, когда периоды господства общественных интересов уступают свое место периодам ухода в частную жизнь. При этом существует следующая закономерность: периоды приоритета частного интереса над общественным были отмечены ростом коррупции и других антиобщественных явлений, деформацией общественной морали. С наступлением периода ориентации на общественные цели общество склонно к идеализму, к социальной инженерии. Повышается уровень правосознания и чувство гражданского долга людей перед обществом.

В целом индустриальная эпоха была эпохой господства микроэкономической парадигмы и индивидуалистической концепции общественного благосостояния. Но смена периода господства частного интереса на периоды преобладания общественного интереса оставила положительный след и вела к постепенному накоплению социального потенциала современного общества. Он существует в виде государственной и муниципальной системы образования, общественного здравоохранения, социального сектора культуры и жилищно-коммунального хозяйства. Социальный потенциал общества представляют государственные органы управления, государственный бюджет, центробанк, методы, инструменты и технологии макроэкономического регулирования народного хозяйства, система национального счетоводства.

Однако до определенной степени времени микроэкономический подход являлся доминирующей тенденцией в науке об экономике общественного сектора.

Концепция провалов рынка впервые была выдвинута итальянскими и скандинавскими учеными, занимавшимися вопросами государственного финансирования и налогообложения. Они предложили редуцировать коллективные потребности частным путем сравнения товаров индивидуального пользования с неделимыми общественными товарами (благами). Поскольку финансирование произвольства таких благ может осуществляться с помощью налогов, то была дана трактовка налогов с позиции теории обмена. Налоги рассматривались как плата (цена) за оказание государством общественных услуг. Предлагались идеальная конструкция выявления индивидуальных предпочтений в отношении общественных благ и готовность оплатить их соответствующим налогом. Идеальность такой конструкции состоит в том, что она предполагает высокий уровень гражданского сознания всех членов общества, их единодушие в готовности честно и открыто платить налоги на финансирование общественных благ в соответствии с их индивидуальными предпочтениями. Предлагалась опирающаяся на такие теоретические абстракции умозрительная модель общего равновесия, включающего общественные блага, имеющие денежную оценку с помощью аналога — цены-налога.

Микроэкономический подход в общественном секторе реализуется на практике при решении вопросов регулирования естественных монополий и при организации производства клубных благ. Не случайно эти вопросы часто включаются в общий курс микроэкономики.

Неоклассическая экономическая теория в начале века попыталась подойти с микроэкономических позиций к такому макроэкономическому инструменту, как государственный бюджет. Обобщившаяся необходимость его равновесия на основе принципов семейного бюджета.

Однако «кейнсианская революция» означала утверждение в экономической теории особого места макроэкономики как науки. Микроэкономический подход уступает место макроанализу в теории государственных финансов. Это привело к тому, что большое внимание стали уделять не доходным финансовым инструментам, а общественным расходам. Дефицитное бюджетное финансирование рассматривается как средство для активизации апретированного, совокупного спроса и как фактор экономического роста страны, а это в конечном счете должно способствовать поддержанию уровня занятости на высоком уровне и минимизировать безработицу до естественного уровня. Следовательно, при таком подходе не абсолютизируется прежняя целевая установка — обеспечение сбалансированного бюджета безотносительно к достижению положительных макроэкономических показателей.

При макроэкономическом подходе к госбюджету центральное место в политике общественных расходов стали занимать вопросы социальной политики и прежде всего вопросы обеспечения социальной стабильности в обществе путем справедливого выравнивания уровней доходов населения и недопущения резкой подходов и имущественной поляризации в обществе. Наряду с финансированием социальных программ поддержки малообеспеченных групп населения немалый объем бюджетных средств во второй половине XX в. стал выделяться на государственные программы развития социально-культурных отраслей, в первую очередь на образование и здравоохранение, а также на государственную поддержку жилищного строительства и пенсионное обеспечение. Развитие макроэкономики способствовало обогащению содержания учебного курса экономики общественного сектора. Микроэкономическая трактовка провалов рынка была дополнена макроэкономическими причинами несовершенства рыночного механизма. Общественный сектор рассматривается теперь с позиции системы национальных счетов. Это позволяет полнее представить взаимосвязь финансовых потоков между общественным сектором и другими секторами экономики. Для анализа динамики общественного сектора используются такие макроэкономические инструменты, как балансовые схемы «затрат-выпуска», программно-ориентированный метод

финансирования целевых программ, математические модели макроэкономики.

Таким образом, макроэкономика внесла существенный вклад в формирование теоретических основ экономики общественного сектора.

Сильное влияние на формирование экономики общественного сектора как науки оказали такие социальные науки, как государственное управление, публициное право и политология.

В современных условиях идет борьба двух тенденций, кака из этих тенденций возобладает — трудно предсказать. Одна тенденция представляет собой взаимодействие демократии и современного капиталистического рынка. Сохраняется сильная корпоративность как экономической, так и политической власти. При ослаблении властных позиций среднего класса государственны аппарат приобретает консервативно-бюрократический характер. Усиливается коммерциализация политического процесса, возрастают масштабы негативных последствий лоббизма. Дает свои всеобщая избирательная система как механизм моральной селекции высококвалифицированных и профессионально подготовленных кадров для государственных дел.

Вместе с тем действует и другая тенденция — это тенденция ускорения институционализации социальной жизни и экономики. Возрастает роль институтов гражданского общества, общественно-добровольных структур, нацеленных на реализацию разнообразных общественно-полезных потребностей нестандартного, локального характера и функционирующих на некоммерческой, неприбыльной основе. С развитием гражданского общества, с одной стороны, усиливается социальная ответственность атомизированных частных структур, а с другой — идет интенсификация процесса гуманизации, очеловечивания государственно-бюрократических структур путем децентрализации принятия решений и автономизации первичных звеньев управления. Дальнейшее развитие гражданского общества будет характеризоваться расширением самоуправления в местном уровне в общественных делах. Это будет способствовать повышению уровня гражданского самосознания, широкому развитию социальных технологий компромисса и достижению баланса прав и обязанностей членов гражданского общества.

Новые проблемы, возникшие с институционализацией общества и экономики, с развитием гражданского общества обогащают содержание экономики общественного сектора. Он не может

сводиться только к государству и к его институтам, он включает в себя прогрессивно развивающиеся добровольно-общественные, некоммерческие структуры, занимающие промежуточное положение между государственными и общественными институтами, с одной стороны, общественными и рыночными институтами — с другой. Следовательно, с развитием демократии гражданского общества структура общественного сектора усложняется. Политическим становиться механизм принятия социально-политических решений. Политические и социальные факторы активно влияют на экономические процессы. Возник феномен экономических, деловых циклов, определяемых политической конъюнктурой, сменой социально-политических циклов. Это породило целый ряд научных дисциплин и учебных курсов на стыке политики и экономики, социологии и экономики.

Демократический способ принятия решений через механизм общественного выбора, соответствующий западной системе ценностей и западному образу жизни, т. е. количественный механизм правления большинства должен разумно сочетаться с качественным механизмом правления меньшинства и отбора к государственной службе высококвалифицированных и профессионально подготовленных людей. Этот механизм принятия политических решений опирается на философию целого, на примат общего над частным.

С глобализацией общественного развития усиливается взаимодействие мировых культур, происходит не только воздействие западных цивилизаций на другие, но и обратный процесс обогащения западной культуры системой ценностей других цивилизаций.

Несомненно, современный учебный курс экономики общественного сектора, отражающий западную систему ценностей, в будущем претерпит изменения под влиянием обобщения опыта развития государственности и традиций самоуправления в странах с другой культурой и другой цивилизацией. Ныне общепризнанно, что Япония и страны юго-восточной цивилизации с их патерналистской системой ценностей и коллективистской психологией придали новый облик процессам модернизации и создали особую модель смешанной экономики. Не меньшее воздействие на формирование общечеловеческих ценностей и на создание специфического типа смешанной экономики может оказать в перспективе российская цивилизация.

Так, в настоящее время в России формируется российская версия учебного курса экономики общественного сектора. В 1995 г. на дневном отделении экономического факультета МГУ им.

М.В. Ломоносова впервые в отечественной истории профессорам Е.Н. Жильцовым и Л.И. Якобсоном были прочитаны учебные курсы «Экономика общественного сектора». С 2001 г. данный учебный курс читает профессор Г.А. Ахинев. Также важно отметить, что в настоящее время на кафедре «Экономика социальной сферы» экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова идет работа над учебником «Экономика общественного сектора». Профессора Г.А. Ахинов и Е.Н. Жильцов являются авторами концепции данного учебника. Для российских ученых представляет особый интерес международное сотрудничество с представителями западных университетов по проблемам экономики общественного сектора, в частности, авторы выражают особую благодарность профессорам Ж.-Д. Лафею (университет Париж-1 Сорбонна), И. Штарбатти (Тюбингенский университет, г. Тюбинген), Ч. Бланкерту, Б.А. Викстрему (Гумбольдтский университет, Берлин), Ир. Коллиеру (Свободный университет, Берлин), с которыми удалось наладить плодотворное сотрудничество в рамках различных международных программ. Такое сотрудничество необходимо для того, чтобы они, опираясь на накопленный учебными другими стран потенциал в этой области экономических знаний и учитывая особенности России как страны евразийской цивилизации, могли внести свой вклад в экономику общественного сектора как мировую науку.

Доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
*Е.Н. Жильцов*

## Раздел 1

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

## ТЕМА 1

### СОЧЕТАНИЕ РЫНКА И ГОСУДАРСТВА В СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ

#### 1. Понятие и история формирования экономики общественного сектора

Общественный сектор является совокупностью ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства и общественных организаций (в том числе органов местного самоуправления). Он представляет собой часть экономического пространства, в которой: ● во-первых, рынок не действует или действует только частично, а следовательно, преобладает нерыночный способ координации экономической деятельности, нерыночный тип организации обмена деятельностью; ● во-вторых, производятся, распределяются и потребляются не частные, а общественные блага; ● в-третьих, экономическое равновесие между спросом и предложением общественного (коллективного) блага обеспечивается государством, органами местного самоуправления и добровольно-общественными организациями с помощью соответствующих социальных институтов, в первую очередь с помощью бюджетно-финансовой политики.

В отличие от рыночного общественного сектор имеет дело с общественными благами, которые в большинстве своем не могут являться предметом купли и продажи. В общественном секторе осуществляется производство экономических благ особого рода — общественных благ. Между рыночным и общественным секторами экономики, между государством и экономическими агентами возникают обменительность и потоки экономических благ. Общественный сектор играет активную роль в кругообороте доходов, ресурсов, товаров и услуг (рис. 1.1).

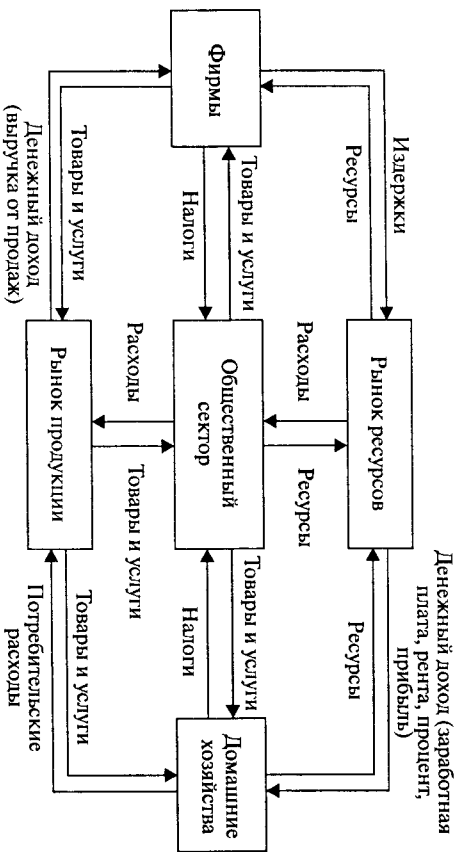


Рис. 1.1

В тех случаях, когда заключается коммерческая сделка по поводу общественного блага и извлекается доход, он не рассматривается как главный побудительный мотив деятельности общественных организаций и используется только на развитие этих организаций. В связи с этим организации общественного сектора называются некоммерческими (неприбыльными). Поскольку в общественном секторе доминирует деятельность государства, часто его называют государственным. Такое отождествление общественного и государственного секторов в определенной степени допустимо. В то же время общественный сектор включает три подсектора: государственный, добровольно-общественный и смешанный. С одной стороны, смешанный сектор занимает промежуточное положение между общественным и рыночным секторами, а с другой — существует смежная зона внутри общественного сектора между государственным и добровольно-общественным подсекторами. При этом цель функционирования общественного сектора (через механизмы реализации стабилизационной функции, а также функции распределения ресурсов и доходов, которые будут более подробно рассмотрены ниже) — формирование на определенной территории единого социально-экономического пространства.

Рассматривая в исторической ретроспективе процесс формирования общественного сектора, следует отметить, что понятие «смешанная рыночная экономика» точнее всего отражает прирост современных общественно-экономических отношений. Ее суть можно определить как взаимообусловленное взаимодействие двух

принципов построения и регулирования экономической жизни общества, таких как частное благо и общественное благо, рынок и социально-экономическая деятельность государства. Смысл современной рыночной экономики можно раскрыть, рассмотрев характерные для нее регулирующие механизмы, исторические пути ее развития, а также ее реальные формы и модели.

Концепции, раскрывающие взаимоотношения общества и экономики в период, когда смешанная рыночная экономика находилась в зачаточной стадии, можно назвать предтеориями общественного сектора.

Немецкий экономист Ф. Лист в середине XIX в. выдвинул тезис о том, что страны, оказавшиеся в положении догоняющих, не имеют другого способа ускорить темпы своего индустриального развития и занять достойное место в мировой цивилизации, кроме как опираться на силу и мощь государства, проводя политику протекционизма и замещения импорта. По его мнению, страны в своем развитии проходят несколько стадий. Пока страна не достигла стадии гармоничного равновесия, отсутствуют условия для функционирования свободной рыночной экономики, необходима активная роль государства в преодолении отставания.

Теория развития, предложенная немецким экономистом Ф. Листом, нашла свое продолжение в XX в. в различных моделях линейных стадий роста (например, стадии экономического роста У. Ростоу, модель экономического роста Харрода—Домара), моделях структурных преобразований (например, теория развития А. Льюиса «двух-секторная модель») и в ряде других экономических теорий и моделей развития, а также и в экономике СССР, где соответствующие этой теории модели развития привели к очевидным, во всяком случае в экономическом плане, успехам.

Во второй половине XX в. возникли японская и юго-восточная теории развития. Они делали ставку на активную роль государства в проведении структурной политики и поддержке ориентированных на экспорт отраслей экономики. Важно отметить, что одним из факторов японского экономического чуда была мощная государственная поддержка развития человеческого капитала и обеспечение социальной устойчивости нации.

В новых индустриальных странах Юго-Восточной Азии сложился треугольник взаимодействия «государство — местный капитал — иностранный капитал», причем в отличие, скажем, от латиноамериканских стран, решения государства являются обязательными для всех участников этого взаимодействия.

Оригинальная теория обоснования экономической роли государства была предложена в середине XX в. французским экономистом Ф. Перру. Его «доктрина трех экономик» близка по своей сущности теории развития, хотя и отличается меньшей этапистской направленностью. Исходной предпосылкой в рассуждениях Перру является то, что экономика в целом не гармонизирована, так как каждый из полюсов действует в своих интересах, каждый тянет в свою сторону. В этой связи он делает вывод о необходимости создания общего полюса роста в масштабе всей нации, который подчинил бы себе все остальные системы. Таким единственным центром по Перру может быть только государство. Отсюда по-является концепция дирижизма. В качестве метода управления Перру рассматривает индикативное планирование, которое может способствовать переходу к экономике гармонизирующего роста.

Теоретические школы, традиционно менее озабоченные проблемами преодоления отставания одних государств от других, примерно с конца XIX в. также начинают говорить о необходимости экономической роли государства, общественного внедрения в экономику. Принципиально важным моментом является то, что англосаксонские и близкие к ним по духу политэкономы пишут именно об общественном контроле и общественном регулировании, а не о государственном. И дело здесь не только в той, несомненно, большой роли общественных организаций в экономической жизни (относящихся наряду с государством к общественному сектору), где их объединяет однаковая направленность деятельности — удовлетворение совместных потребностей людей. Провалы и несовершенство рынка делают общественный контроль составным элементом экономического порядка, а отсюда, кстати, вытекает, что этика должна быть неотъемлемой частью экономической теории. Но проваливается и государство, оно также далеко не совершенно, поэтому такой видный ученый, как Дж. М. Кларк, и ряд других авторитетных теоретиков общественно-экономической мысли конца XIX — первой половины XX в. отводили непосредственно государству ограничительную роль. Государство, по их мнению, представляет собой весьма «неуклюжий», а порой и опасный механизм, в этой связи они возлагали особые надежды на другие компоненты общественного сектора, такие, как рост коллективного сознания и добровольное применение принципов сотрудничества. Рассуждения американца Дж. М. Кларка об обществе и экономике представляются, на наш взгляд, полезными, так как явились основой для разработки в дальнейшем различных

теорий, связанных с реализацией функций общественного сектора по распределению ресурсов общества и распределения доходов.

Для Дж. М. Кларка целью являлось «сбалансированное общество», в котором частная деятельность в сочетании с правительственным контролем могли бы обеспечить равновесие между свободой личности и вмешательством общества, между эгоистическим интересом и общественными интересами. Лишь разумное равновесие противоположных интересов может способствовать достижению желанных целей: максимальной занятости, обеспеченности мира и чувства общности людей. Все это требует сознательных усилий и всей энергии общества; сам по себе рынок или само по себе государство едва ли способны это обеспечить. Принципиальным является понимание Дж. М. Кларком качественно новой роли общества в экономике, так как в связи с проблемой общественного контроля неизбежно встают этические вопросы. У Дж. М. Кларка политическая экономия некоторым образом вернула к точке зрения древних философов, для которых этические и экономические стороны поведения были связаны между собой. Свободные люди, говорил Дж. М. Кларк, должны работать сообща, чтобы возобладало чувство ответственности, поскольку только при этом условии существующая система может выжить. Он считал неизбежным вторжение понятия благосостояния в экономическое мышление, так как политическая экономия имеет дело с представлениями людей о ценностях, и соответственно этические критерии составляют неотъемлемую часть ее инструментария.

Еще один немецкий ученый А. Вагнер в конце XIX в. сформулировал закон об усилении государственной деятельности и связанный с ним закон возрастающего расширения финансовых потребностей государства и роста общественных расходов. Принципиально важным моментом было то, что он впервые отметил тенденцию перехода от государства порядка к государству благосостояния, указав на возрастающую роль государства в осуществлении как властных и правовых целей, так и целей развития культуры и благосостояния людей.

Одним из подходов к обоснованию необходимости формирования общественного сектора и является теория благосостояния. Целая группа концепций, теоретических воззрений и высказываний различных ученых, объединенных вместе, получила наименование «теория общественного благосостояния». Перераспределение дохода в обществе может увеличить совокупное благосостояние — таково положение, выдвинутое одним из ведущих представителей англо-

67011125

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР
7



саконской экономической науки А.С. Питу. В интересующем нас аспекте данная теория, по сути, сводится к тому, что общественный сектор выявляется в экономике тогда, когда государство начинает заниматься перераспределением доходов, в чем реализуется принцип социальной справедливости. Данная теория обогащена множеством моделей распределения доходов, которые и легли в основу такой экономической категории, как функция распределения доходов.

Развитие современной цивилизации вступило в такую стадию, когда все ощутимее проявляется ограниченность природных ресурсов планеты для поддержания на ней экологического и демографического равновесия. Выживание человечества во многом зависит от изменения ценностных ориентиров людей, в том числе от утверждения солидарного поведения. Важным представляется обоснование необходимости общественного сектора с точки зрения теории, разработанной на базе «дилеммы заключенного». По этой теории согласованное кооперативное поведение дает большую выгоду, нежели индивидуальное, осуществляемое в личных интересах поведение каждого. Сам по себе кооперативный тип поведения формируется с трудом, потому что никто не хочет рисковать в ситуации, когда другие могут быть «безбилетниками» и оказаться в выигрышном положении за чужой счет. В связи с этим возникает необходимость механизма принуждения. Механизм принуждения в экономике реализуется с помощью двух институтов: контрактного соглашения между экономическими агентами и государственной власти, т.е. общественным сектором. В настоящее время разработаны проверенные практикой концепции, которые подтверждают положение о том, что в случае, когда человек предпочитает эгоцентрическое, индивидуалистическое поведение, ориентируясь только на свои собственные интересы, общественно ориентированному поведению, учитывающему интересы ближнего, интересы общества, не просто проигрывает общество, проигрывает и этот человек. Повышение значения духовно-нравственных начал человеческого общежития оказывается более обоснованным с точки зрения общественного эффективности и становится средством максимизации общественного благосостояния. То, что раньше было предпочтительнее по морально-нравственным критериям, теперь оказывается и просто рациональнее, эффективнее. Развитие цивилизации на основе социального сотрудничества людей предполагает и высокое чувство гражданской ответственности, т.е. активное участие населения в решении задач как мелких локальных сообществ, так и на общегосударственном уровне.

Немаловажное значение для обоснования необходимости общественного сектора, активной экономической роли государства имеет теория общественного блага, выдвинутая в середине XX в. американским профессором П. Самуэльсоном. Данная теория исходит из положения о наличии некоего экономического пространства, где рынок не срабатывает, проваливается, и для устранения провалов рынка необходим общественный сектор. Требуется он и для регулирования отрицательных последствий функционирования рыночных механизмов. Общественный сектор в экономике реализуется через систему общественных благ.

Представители теории общественного блага разработали множество вариантов классификации благ в зависимости от различных комбинаций свойств благ. Понимание сущности того или иного блага, его свойств, места в общей системе необходимо для эффективной организации производства, распределения и потребления (в том числе и социально значимых благ) как на локальных уровнях, так и в масштабах всего общества.

Для нас существенно отметить, что теория общественного блага изначально, по мнению ее создателей, исходит из примата рынка, и лишь там, где механизмы рынка не срабатывают, его вынужден замещать общественный сектор.

В настоящее время актуальным является рассмотрение тенденций в развитии современной рыночной экономики в целом и экономики общественного сектора в частности с позиции теории права собственности. Основными категориями в теории прав собственности являются «права собственности» и «транзакционные издержки». Право собственности, по определению основателя данной теории Р. Коуза, — это санкционированные обществом поведенческие отношения между людьми в связи с существованием редких благ и их использованием. Полное право собственности, согласно концепции нобелевского лауреата А.М. Оноре, включает 11 элементов, а по подсчетам американского юриста Л. Беккера возможно существование 1500 правомочий в рамках полного права собственности.

Другим ключевым понятием, связанным с теорией «права собственности», является понятие транзакционных издержек. Это издержки, связанные с доставкой готового продукта к тому, кто ценит его в максимальной степени (т.е. это издержки, связанные с поддержанием функционирования экономической системы). Транзакционные издержки распыляют полезность вещей, для уменьшения транзакционных издержек возникают специальные

институты. Как известно, в обществе все связано и любое движение одного элемента вызывает внешний эффект для других элементов. Существует проблема выявления положительных или отрицательных внешних эффектов и их трансформации во внутренние. Теория «прав собственности» утверждает, что внешние эффекты могут быть трансформированы во внутренние в процессе переторгов при условии, что права собственности четко определены и могут обмениваться. Обмен правами собственности влечет за собой трансакционные издержки. Снизить трансакционные издержки можно с помощью власти государства либо с помощью создания сообществ, групп, ассоциаций, т.е. в обоих случаях при наличии общественного сектора. Теория «прав собственности» позволяет вскрыть очень важную для сегодняшней России проблему понимания рынка. Исходя из теории «прав собственности» рынок — та часть общегосударственного пространства, в которой прежде всего четко установлены права собственности. Без четкого распределения прав собственности не может заключаться никаких сделок, иначе это приведет только к конфликтам, так как основное поле конфликтов — это те ресурсы права собственности, которые либо не определены вообще, либо определены нечетко. Как известно, большинство экономических конфликтов, имевших место последние годы в России, были порождены нечетким законодательством, нечеткими правилами обмена правами собственности. Следовательно, эти конфликты, имевшие, кстати, большой общественный резонанс, были предопределены не провалами рынка, а провалами государства (как одной из форм организации общества) и общества в целом.

Рынок сегодня, если давать ему прямое определение, не начинаясь определением по признакам, — это, как и много лет назад, пространство, где вступают во взаимоотношения спрос и предложение, место, где встречаются продавец и покупатель. Еще Дж.К. Гэлбрейт отмечал, что современный рынок — олигополистический по своей природе и его признаком являются прежде всего четко установленные права собственности. Три сектора экономики и составляют то экономическое пространство, которое современная экономическая наука и определяет как смешанную рыночную экономику. Это общественный сектор, в котором права собственности на ресурсы не распределены, частный сектор, в котором права собственности на ресурсы распределены и защищены, а также смешанный сектор экономики, в рамках которого, допояняя друг друга в обеспечении ресурсов для функционирования различных

институтов общественного сектора, представляются как чистое общественное благо, так и чистое частное благо.

## 2. Модели смешанной экономики

Становление и развитие смешанной рыночной экономики и соответствующее функционирование и развитие общественного сектора происходили вовсе не по единой схеме, хотя и при несомненном наличии определенных общих моментов. Тяготение стран к различным моделям колебалось в зависимости от общественно-экономического развития, политической конъюнктуры и ряда других факторов. Учитывая это, а также принимая во внимание национально-географическую специфику стран, становится понятной многовариантность в толковании и классификации моделей смешанной рыночной экономики.

Несмотря на сам факт признания большинством экономистов не только необходимости, но и целесообразности сочетания рынка и государства в решении социальных и экономических вопросов, между ними существовали достаточно серьезные разногласия относительно пропорций этого сочетания, а именно: о границах государственного вмешательства в экономические процессы и о формах общественного (в том числе государственного) контроля в вопросах реализации социально-экономической политики.

В экономической литературе находят отражение две популярные позиции относительно роли государства в решении проблем экономического и социального развития — неоллиберальная и эгалитарная. Сторонники неоллиберального подхода считают нецелесообразным усиление роли государства в экономике, в том числе и в решении проблем социального развития. При этом решение социальных задач, которые невозможно отрегулировать в рамках рыночных отношений, предполагается передать частным государственным общественным организациям. Сторонники данного подхода (которые в условиях кризиса государства всеобщего благосостояния был очень популярны с середины 70-х и до конца 80-х годов) фактически возвращаются к роли государства эпохи капитализма свободной конкуренции, в котором принцип распределения по труду действует опосредованно и реализуется через рынок факторов производства. Это предполагает обеспечение каждым индивидом благополучия своей семьи за счет своей трудовой и предпринимательской деятельности, а также высокую степень семейной, в том числе личной, ответственности и индивидуальной

инициативы. Данная позиция восходит к пониманию роли государства как «ночного сторожа», которая описана еще А. Смитом в его работе о богатстве народов<sup>1</sup>, и предполагает, что государство берет на себя минимальные функции и обеспечивает выполнение программ по борьбе с нищетой, а также помощь пострадавшим от различных бедствий?

Другую крайнюю позицию занимали радикалы-государственники, которые считали необходимым, чтобы ведущей в экономике была государственная собственность, а доминирующей формой контроля над производством и распределением общественного богатства должно было стать социальное государство.

Понимание парадигмы социального и экономического развития общества, лежащей в основе эгалитарного подхода, во многом восходит к концу XIX в., когда возрастающий вес государства и сниженные степени автократии в вопросах общественного выбора благодаря усилению контроля со стороны парламентариев привели к тому, что экономисты стали все больше интересоваться расходом частью государственной деятельности и все активнее искали способы повышения ее эффективности. Появление «экономики благосостояния» А. К. Пигу и макроэкономики Дж. М. Кейнса и его идей антициклической бюджетной политики, вопросы государственных расходов стали центром внимания аналитиков (поскольку их мультипликативный эффект был значительнее, чем результаты налогообложения). Дж. М. Кейнс, в частности, писал, что «идеи экономистов и политических мыслителей — и когда они правы, и когда ошибаются — имеют гораздо большее значение, чем принято думать. В действительности только они и правят миром»<sup>2</sup>.

Менее радикальным вариантом подхода к решению социально-экономических задач можно назвать западную социальную систему, нашедшую свою реализацию в форме государства всеобщего благосостояния, в котором наиболее полное и законченное развитие нашла идея отделения механизма хозяйствования от способа распределения (в том числе и через заключение тарифных соглашений между предпринимателями, профсоюзами и правительством).

Наиболее радикальный вариант социального государства представляет собой социальный уклад государственного социализма,

<sup>1</sup> Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики: 1—2 кн. М.: Эконом, 1993.

<sup>2</sup> Отчет о мировом развитии — 1997. Государство в меняющемся мире. Всемирный банк, 1997. С. 33.

<sup>3</sup> Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // Антология экономической классики. Т. 2. М.: Эконом, 1993. С. 432.

и его самой типичной моделью была советская система, которая предполагала плановые отношения как в производстве, так и в распределении общественного богатства.

После Второй мировой войны и до середины 70-х годов смешанная экономика опиралась на комбинацию неонатистской, неолиберальной и контрактной моделей. Их сочетание в конкретной экономике менялось от одной страны к другой. Каждая страна со временем использовала технику, уже применявшуюся ранее другим государством. В целом все страны являлись своеобразным «театром адаптации». Модели смешанной экономики в различных странах во второй половине XX в. проявили тенденцию к сближению. В тех странах, в которых первоначально ориентировались на неолиберальную стратегию, в определенный момент обратили возрастающее внимание на долгосрочное планирование, но этот энтузиазм быстро уступил место краткосрочной прагматической политике. Государства же, выбравшие неонатистскую модель, постепенно отошли от перспектив долгосрочного планирования, чтобы повернуться к краткосрочным антициклическим и антиинфляционным мерам. В Скандинавских странах система экономики согласия привела к серьезному конфликту между теми, кто боялся краха государства-покровителя, и теми, кто заботился о поддержке позиций на внешних рынках и соответствующей структурной перестройке ориентированных на экспорт отраслей промышленности. Неэффективность бюрократического аппарата отголосилась влиянием структурного кризиса 70-х годов. Страны, стимулировавшие внутренний спрос, не могли использовать возможности открытого рынка и сталкивались с растущей конкуренцией в мировом масштабе. Затрудненной оказалась структурная перестройка промышленности. В конечном итоге во всех странах модель смешанной экономики породила «прагматический дирижизм». Она все больше опиралась на бюрократические структуры, точные методы и сложные компромиссы между влиятельными группами давления.

В 80-е годы доминировала модель смешанной рыночной экономики с увеличившейся долей неолиберализма. Эта форма смешанной экономики характеризовалась поиском нового равновесия между ролью государства и рынка и возрождением веры в способность рыночных механизмов решить экономические и социальные вопросы. Усиление принципа индивидуального преуспевания и конкуренции в рыночной экономике, предпринятое под влиянием правительства неолиберальной ориентации 80-х годов,

ставило целью увеличить способность экономической системы к адаптации. Налоговые реформы, приватизация и бюджетное оздоровление стали главными инструментами ревизии послевоенной кейнсианской модели экономики.

### 3. Сочетание рынка и государства в современной рыночной экономике

В современном демократическом обществе общественная деятельность не сводится только к деятельности государства, поскольку в соответствии с институциональной организацией гражданского общества государство является лишь одной из форм организации общества, хотя и концептуированно выражает и символизирует интересы данного общества в целом. Опираясь на силу закона и обладая исключительным правом принуждения, государство осуществляет свои властные функции для достижения целей общества в целом. Это одна из самых важных проблем, стоящих сегодня перед российским обществом, от понимания которой во многом зависит успех проводимых в настоящее время общественно-политических (в том числе социально-экономических) реформ. Реформы, направленные на создание гражданского общества, предполагают отказ от тоталитарных форм правления, а следовательно, и отказ от реоптипов, существовавших в общественном сознании относительно патерналистской функции государства, в пользу его новой роли как организатора коллективных действий<sup>4</sup> (в том числе и в организации социально-экономического пространства). Понимание роли государства как организатора коллективных действий предполагает достаточно жесткий контроль со стороны общества (в том числе и через механизмы общественного выбора) над деятельностью органов государственной власти и управления.

В современном демократическом обществе центральным звеном, которое гарантирует свободу личности и реализацию ее социальных и экономических интересов, являются различные добровольные ассоциации и заинтересованные группы. Идея об обществе как единой целостности большого множества различного рода ассоциаций впервые была выдвинута А. Токвилем. Согласно его идеям, когда граждане путем взаимных соглашений создают различного рода ассоциации и объединяются с целью решения тех задач, которые они, граждане, не могут реализовать в одиночку, они

в первую очередь учатся совмещать понимание личного интереса с общественной добродетелью. «Правильно понимаемый личный интерес, — писал А. Токвиль, — включает правильное понимание и учет интересов других людей, соотнесение с ними. В демократических странах умение создавать объединение — первооснова человеческой жизни, прогресс всех остальных ее сторон зависит от прогресса в этой области»<sup>5</sup>.

Идея А. Токвиля об ассоциациях имеет много общего с идеями солидарности, нашедшими свое последовательное развитие еще в начале XX в. в работах российского ученого Г. К. Гинса. Теория солидарного поведения, легшая в основу современных систем солидарного страхования, исходит из того, что в межгрупповых отношениях индивид имеет возможность достаточно полно выразить свои интересы, так как ассоциативное, солидарное поведение, по мнению Г. К. Гинса, выражается в уступках, компромиссах, соглашениях не для пользы одних лиц, а для взаимной пользы<sup>6</sup>.

Благодаря добровольным объединениям людей, как известно, не только формируются тесные отношения между людьми, что способствует развитию индивидуалистических тенденций (заложенных в природу человека), но и формируется так называемый кооперативный тип экономического поведения. Как отмечал один из видных специалистов по проблемам американского федерализма В. Остром, относительно легкий учет в рамках малых групп усилий каждого их члена дает возможность использования общественного принуждения для того, чтобы каждый человек мог взять на себя долю общего бремени и нести его для обеспечения пользования каким-либо общественным благом. Поэтому, по его мнению, «по мере того как мы овладеваем искусством строить конструктивные отношения друг с другом... мы обучаемся самоуправлению. Правят не правительства, правят граждане»<sup>7</sup>.

Вместе с тем характерно мнение экспертов Всемирного банка<sup>8</sup>, что более четкое понимание институтов и норм, воплощенных в рыночных механизмах, показывает ошибочность мнения, что стратегия развития — это выбор между государством и рынком. Странам необходимо развитие рынка, но им также нужны деспосонные государственные институты, обеспечивающие развитие

<sup>5</sup> Токвиль А. Путешествие по Америке. Изд-во Йельского университета, 1959. С. 184, 331.

<sup>6</sup> Гинс Г. К. Предприниматель. М., 1994. С. 213.

<sup>7</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 252.

<sup>8</sup> Отчет о мировом развитии — 1997: Государство в меняющемся мире. Международный банк реконструкции и развития. Всемирный банк, 1997. С. 45.

<sup>4</sup> Тамбовцев В. Л. Государство и переходная экономика: Пределы управленности. М.: Экономический факультет МГУ, 1997. С. 113—117.

рынка. Как видно, в основе данного подхода к определению роли государства в решении социально-экономических задач лежит идея о том, что уважение человеческой личности и улучшение условий ее жизни (т.е. экономические составляющие социального развития общества) — необходимые предпосылки обеспечения макроэкономической стабильности и микроэкономической конкуренции.

Для современной рыночной экономики, как уже отмечалось, характерно взаимодействие общественного и частного секторов. Качественное наполнение секторов и количественные соотношения между ними колеблются от страны к стране и меняются в процессе движения в рамках единого экономического пространства. Устранение, насколько это возможно, провалов друг друга общественным, частным и смешанным сектором — необходимое условие функционирования системы современной экономики. Подобранный подход к пониманию феномена современной рыночной экономики — позволяет нам по-новому подойти к проблеме общественной эффективности. Постепенный переход к системе общественной эффективности (в том числе и с использованием механизма общественного выбора) означает постепенное изменение общественного сознания и изменение ценностной ориентации человека.

Постоянная трансформация экономического пространства, исходя из принципов смешанной рыночной экономики, позволит создать объективные предпосылки для формирования системы общественной эффективности. Это предполагает, что эволюция во взаимоотношениях между экономической эффективностью и социальной справедливостью как факторов ограничения должна привести к образованию системы, в которой эти два фактора будут в равной степени применимы как в отношении чистого общественно-го блага, так и в отношении чистого частного блага. До последнего времени организация экономического пространства была такова, что противоречия между экономическими институтами, функционирующими по предоставлению как частных, так и общественных благ, носили антагонистический характер, что естественно не вело к эффективному потреблению ресурсов на стадии производства благ и снижению трансакционных издержек на стадии обмена. В настоящее время складываются объективные предпосылки для преодоления данного антагонистического противоречия путем трансформации его в ряд конструктивного противоречия. Поскольку кооперативный тип поведения (в условиях, когда права собственности четко определены и защищены), т.е. общественно ориентированное поведение, является рациональным для индивида

и в большей степени в конечном итоге отвечает его собственным интересам.

В заключение следует отметить, что рассмотрение экономики общественного сектора дает много полезного и интересного не только в научном, но и в практическом плане, например, открывается возможность определить основы экономической и социальной политики государства, а также механизма реализации, цель которого есть оптимизация размеров социальных выплат в семейный бюджет и налоговых отчислений в различные бюджетные и внебюджетные социальные фонды на федеральном, региональных и местных уровнях государственной власти и управления.

#### **4. Структура, масштабы, динамика и факторы развития общественного сектора**

Как уже нами отмечалось, общественный сектор включает три подсектора: государственный, добровольно-общественный и смешанный.

В зависимости от конкретно поставленных задач анализа и исследования в экономической литературе предлагаются классификации общественного сектора в соответствии с функциональной направленностью производимых экономических благ.

В современной статистической практике России принято выделять следующие структуры экономической деятельности: государственная, общественная, смешанная и частная. В системе национальных счетов институциональные структуры по их экономическому поведению разделяют на эти сектора, в том числе выделяют сектор «общегосударственное управление» и сектор «негосударственные некоммерческие (общественные) организации».

Сектор «общегосударственное управление» включает государственные учреждения и организации, находящиеся на бюджетном финансировании и предоставляющие рыночные услуги для коллективного, совместного потребления, а также осуществляющие функции перераспределения национального богатства и национального дохода. К этому сектору относятся фонды социального обеспечения и социального страхования, государственные финансовые учреждения, в частности центральный банк, и т.д. Негосударственные некоммерческие (общественные) организации, обслуживающие население, если они финансируются и контролируются государственными органами, включаются также в сектор «общегосударственное управление».

Доходы (ресурсы) учреждений и организаций, объединяемых в сектор «общегосударственное управление», образуются в основном за счет обязательных платежей, производимых предприятиями, организациями и экономическими единицами других секторов.

Сектор «негосударственные некоммерческие (общественные) организации» объединяют такие организации, которые заняты оказанием нерыночных услуг личного характера для населения, в основном в сфере образования, здравоохранения, культуры и искусства, рекреации и т.д., а также удовлетворяют коллективные потребности — политические партии, профсоюзные организации, общества, ассоциации и другие общественные организации. В указанный сектор входят организации, не финансируемые и не контролируемые государственными органами. Их доходы (ресурсы) складываются в основном за счет добровольных взносов и пожертвований населения (домашних хозяйств) и из доходов от собственности. Как известно, коммерческие структуры свои доходы (ресурсы) формируют в основном за счет поступлений от реализации товаров и услуг.

О том важном месте, которое занимает общественный сектор в экономике развитых стран, можно судить по данным, характеризующим объем государственных расходов и объем налоговых поступлений, а также долю занятых в этом секторе в общей численности работающих (табл. 1.1).

Таблица 1.1  
Общественный сектор в развитых странах (в конце XX в.)

	Общие государственные налоговые поступления, в % к ВВП	Общие государственные расходы, в % к ВВП	Доля занятых в общественном секторе, в % к общей занятости
Страны ЕЭС	43,6*	48,6**	18,2***
США	31,9	37,0	15,5
Все страны ОЭСР	36,9	40,7	15,2

\* Во Франции, Австрии, Бельгии, Голландии этот показатель приближился к 50%-й отметке, а в Швеции, Норвегии и Дании он превысил 55%-й рубеж.

\*\* Германия, Канада, Австрия приближаются к 50%-му рубежу, а Франция, Италия, Бельгия его перешли, в Швеции, Дании, Норвегии, Голландии преодолели 55%-ю отметку.

\*\*\* Франция, Канада, Австрия, Финляндия перешли 20%-й рубеж, а Дания и Швеция превысили 30%-ю отметку.

Существует несколько разнонаправленных факторов, влияющих на объем и структуру общественных расходов и определяющих ди-

намику их движения. Эти факторы отражают изменяющуюся роль основных функций и задач государства в современном обществе.

Один из существенных факторов, который будет определять дальнейший рост общественных расходов, — возрастающее значение творческого потенциала человека. Это будет выражаться в росте расходов на развитие человека.

Большие перспективы открываются для снижения общественных расходов в связи с широким использованием возможностей рыночного механизма и конкуренции в смешанном подсекторе общественной экономики, а также проведением продуманной политики приватизации. Существуют страноведческие различия в динамике государственных расходов развитых стран Запада, что во многом зависит от тяжести налогового бремени и объема общественных расходов, степени жесткости рестрикционной финансовой политики, масштабов сокращения военных программ и размаха проводимой приватизации.

## 5. Порядок распределения ресурсов в экономике общественного сектора

Распределение ресурсов в экономике общественного сектора происходит главным образом не на рынке, а в сфере государственной власти, т.е. применяются нерыночные способы распределения ресурсов.

В этих условиях рядовой потребитель общественных благ может выразить и защищать свои интересы в качестве избирателя, который, как известно, обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. К числу находившихся в распоряжении избиратели ресурсов относятся его собственное право голоса и возможность, связанная с участием в различных организациях, а также в проведении и финансировании политических кампаний.

Смысл процедуры голосования как достаточно универсальной модели коллективного принятия решения состоит в том, чтобы адекватно выявить имеющиеся предпочтения, а также по мере возможности их согласовать. В отношении частных благ подобные задачи решаются с помощью механизма спроса-предложения. Механизм голосования — это инструмент, с помощью которого определяется совокупный спрос на общественные блага, поэтому он имеет важное значение для распределения ресурсов в общественном секторе.

Как правило, при голосовании действует принцип: один человек — один голос и решения принимаются простым большинством голосов. Правда, из этого правила бывают исключения. Так, в соответствии с процедурой может быть необходимо абсолютное или относительное большинство или квалифицированное большинство. Возможны ситуации, при которых для принятия соответствующих решений требуется более согласие (отсутствие голосов против) и т.д. При этом надо особо подчеркнуть, что чем больше голосов необходимо для принятия решения, тем, при прочих равных условиях, менее вероятны частные и глубокие изменения при распределении ресурсов в экономике общественного сектора.

## 6. Функции и место государства в экономическом кругообороте товаров, услуг и ресурсов

Как ниже нами отмечалось, в соответствии с общими положениями экономики общественного сектора современное экономическое пространство определяется как смешанная рыночная экономика, в которой имеют место как общественное, так и частное потребление, и соответственно, обеспечение и производство благ осуществляется государственным и частным секторами, а роль государства в реализации социальной и экономической политики определяется следующими категориями, описанными еще в середине XX в. одним из видных экономистов Р. Масгрейвом: стабилизационная функция, функция распределения ресурсов (аллокативная) и функция распределения доходов (дистрибутивная).

### Стабилизационная функция

Как известно, реализация экономической политики стабилизационной функции государства приводит к изменению значений основных макроэкономических параметров: ВВП, инфляции, уровня безработицы, дефицита госбюджета, совокупного фонда заработной платы и т.д. Это происходит в том числе и потому, что посредством монетарных методов можно изменить предложение денег в экономической системе. Механизм воздействия денежно-кредитной политики на основные макроэкономические показатели, а также результаты корреляции между приращением денежной массы и состоянием экономики по-разному расцениваются в кейнсианской и монетаристской теориях, которые используются для принятия властями практических решений в денежной политике. Кредитно-денежная политика на макроуровне — это совокупность мер, проводимых в области денежного обращения и кредитных отношений

для придания макроэкономическим процессам нужного государствену направления развития. Влия на основной объект монетарной политики — денежную массу, центральный финансовый орган играет одну из ведущих ролей в государственном регулировании рыночной экономики. Наделенный государством правом эмиссии Центральный банк (или приравненный к нему финансовый орган) реализует политику стабилизации экономики путем достижения товарно-денежной сбалансированности. В процессе реализации государственом стабилизационной функции в экономике должны быть созданы предпосылки для повышения занятости и доходов населения, расширения налоговой базы и увеличения средств, направляемых на социальные нужды и развитие социальной сферы. В свою очередь, улучшение благоприятные условия для абсолютного большинства граждан создает благоприятные условия для экономического развития путем увеличения объема платежеспособного спроса населения на товары и услуги.

Механизм реализации политики финансовой стабилизации включает методы и инструменты регулирования наличных и безналичных банковских операций, а также конкретные формы контроля за динамикой денежной массы, банковскими процентными ставками и банковской ликвидностью на макро- и микроуровне, в рамках основной формулы макроэкономического равновесия (рис. 1.2)

$$P \times Q = m \times v,$$

где  $P$  — цена ресурсов;  $Q$  — количество ресурсов;  $m$  — количество денег;  $v$  — скорость обращения денег.

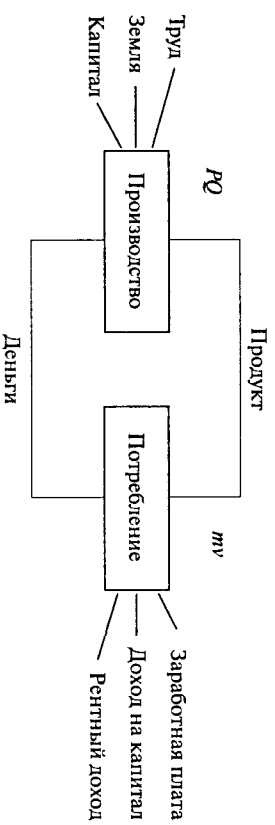


Рис 1.2. Объем производства и потребления

Как отмечалось выше, в кейнсианской и монетаристских теориях по-разному рассматривается механизм воздействия денежно-

Кредитной политики на основе макроэкономических показателей. Это объясняется тем, что если показатель объема потенциального потребления ( $m$ ) будет превышать объем потенциального производства ( $PQ$ ), то, как видно на рис. 1.3, на горизонтальном кейнсианском и промежуточном отрезках кривой совокупного предложения это превышение будет обеспечивать дальнейший экономический рост, а на вертикальном классическом отрезке такое превышение будет способствовать усилению инфляционных процессов.

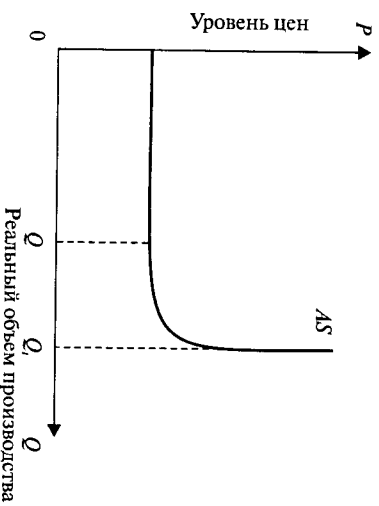


Рис. 1.3. Кривая совокупного предложения

В заключение необходимо также отметить, что большинство специалистов, занимающихся государственными финансами, считают, что за реализацию стабилизационной функции в экономике должно нести ответственность центральное правительство.

#### Функция распределения ресурсов

Данная функция предполагает распределение ресурсов между частным и общественным секторами. Это соотношение определяется как доля бюджетных изъятий из ВВП. Дополнительным источником ресурсов для обеспечения деятельности общественного сектора являются налоговые льготы. Бюджетная система — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и выполнения функций органов государственной власти и местного самоуправления в виде баланса доходов и расходов. Бюджетная система определяется как совокупность всех видов бюджетов и базируется на следующих принципах:

— единство с учетом типа государственного устройства страны (унитарное или федеральное);

— разграничение бюджетных полномочий между органами власти всех уровней;

— разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

— самостоятельность бюджетов;

— равенство бюджетов соответствующего уровня;

— сочетание интересов всех уровней бюджетной системы.

Бюджетный процесс — это регламентируемая нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, их утверждению и исполнению.

Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, т.е. процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами различного уровня в целях выравнивания доходной части бюджетов до минимально необходимого уровня.

Специфика реализации распределительной функции в формирующейся модели бюджетного федерализма Российскойского государства состоит в том, что реформирование системы межбюджетных отношений происходит в сложных условиях, когда еще не действуют в полную силу присущие рыночной экономике демократичного государства механизмы саморегулирования. Как свидетельствует мировой опыт, в кризисные периоды возникает тенденция к централизации экономической и политической власти, по крайней мере до этапа преодоления общего кризиса. Действительно, в условиях унитарной бюджетной системы центральное правительство, видимо, имело бы меньше ограничений в вопросах реализации своей распределительной функции. Однако усиление централизации распределительной функции государства в рамках бюджетно-налоговой политики сталкивается с рядом ограничений, которые лежат в плоскости проблем, связанных с получением, владением и распределением информации и информационных потоков, необходимых для принятия оптимальных социальных, экономических и политических решений. В этих условиях для исполнения распределительной функции государство должно (в отличие от стабилизационной функции и функции распределения доходов, которые могут и должны быть максимально централизованы) идти по пути децентрализации, т.е. путем распределения и перераспределения полномочий по уровням государственного и местного управления.



### Функция распределения доходов

Данная функция предполагает распределение дохода или богатства исходя из принципов, заложенных в теории общественного благосостояния.

Политика перераспределения доходов предполагает осуществление комплекса мер по стабилизации среднего уровня жизни населения, постепенное сокращение масштабов бедности (в перспективе — искоренение массовой бедности), уменьшение разрыва в уровне жизни между различными категориями населения.

Функция распределения доходов имеет большое значение, поскольку при условии невмешательства государства в рамках рыночной экономики образуются тенденции к такому распределению доходов и богатств, которая противоречит самим основам рыночной экономики. Это объясняется тем, что увеличение масштабов бедности ведет к ограничению платежеспособного спроса населения и, как следствие, к сокращению объемов инвестиций и производства готовой продукции.

В целях соблюдения справедливости политика перераспределения доходов должна осуществляться в основном централизованно. В противном случае придется допустить существование нескольких различных функций общественного благосостояния внутри одной страны. Так или иначе, политика децентрализованного перераспределения мало оправданна ввиду миграции, которая может из-за этого возникнуть (гипотеза Тибу): «богатые» будут перемещаться в зоны, где перераспределение доходов не такое сильное, а «бедные» — туда, где оно более значительно. Поэтому все займется, во-первых, от масштабов предельного корректирующего перераспределения; во-вторых, от того, насколько гармонично согласуется политика отдельных децентрализованных единиц, и, в-третьих, от пространственной подвижности экономических агентов.

Наметившаяся в России, за годы проведения реформы, тенденция к постепенному отказу от патерналистской функции государства в механизмах реализации экономической и социальной политики (что предполагает создание различных институциональных структур, характерных для рыночной экономики) не должна существенно отражаться на целях экономической и социальной политики.

## 7. Провалы рынка и государства. Контрактация и квазирынки

Ситуации, в которых свободное действие рыночных механизмов не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов, называются провалами рынка. Если не рассматривать проблему перераспределения доходов, то при определенных условиях и допущениях можно было бы утверждать, что общественный сектор должен функционировать исключительно в зонах провалов рынка, и, соответственно, механизмы государственного вмешательства должны быть адекватны специфике конкретных провалов рынка. При этом провалы рынка необходимо сопоставлять с провалами государства, поскольку действия государства, направленные на преодоление провалов рынка, в свою очередь могут привести к неэффективному использованию ресурсов.

К провалам рынка можно отнести ограниченность конкуренции, внешние эффекты и неполноту информации.

### Ограниченность конкуренции

Как известно из общего курса экономической теории, монополия ведет к неоптимальному использованию ресурсов, поэтому государственное вмешательство может способствовать более эффективному использованию ресурсов.

Сложное дело обстоит в ситуации естественной монополии. Примером может служить водопровод. Так, если подвести коммуникации нескольких конкурирующих между собой компаний, то затраты увеличатся, а эффект будет отсутствовать.

Поскольку в основе естественной монополии лежит экономия, обусловленная масштабом производства, то, имея возможность ее преодолеть без потери эффективности, государству необходимо выбирать один из двух способов регулирования: 1) использовать меры регулирования для прямого воздействия на деятельность монополиста; 2) заполнить зоны естественной монополии программами общественного сектора. Регулирование может выражаться, например, в установлении предельного уровня цен.

### Внешние эффекты

Экономический субъект, деятельность которого порождает негативные внешние эффекты, перекладывает часть издержек на других. В то же время, если экономический эффект создает позитивные внешние эффекты, то он принимает на себя часть издержек по реализации интересов других экономических субъектов.

Поэтому проблемы, связанные с внешними эффектами, могут решаться двумя путями: либо установления прав и ответственности участников экономической деятельности, либо непосредственно выполнения государством функций, обеспечивающих положительный внешний эффект, или налогового регулирования деятельности, порождающего отрицательные внешние эффекты.

#### **Неполнота информации**

Как известно, эффективность функционирования рынка во многом зависит от того, насколько полной информацией о потребительских свойствах товаров и услуг участники сделок владеют, а также от альтернативных возможностей их производства и приобретения и складывающихся тенденций изменения конъюнктуры рынка. Это обусловлено тем, что неполнота информации ограничивает возможность эффективного использования ресурсов и приводит к неоптимальному поведению продавцов и покупателей. Классический пример информационной асимметрии представляет собой сфера здравоохранения.

В условиях, когда информационная асимметрия угрожает диктатом производителя, поставку данного вида услуг должен обеспечивать общественный сектор. Это оправдано, поскольку предполагается, что общественный сектор через механизмы общественного выбора подвержен внешнему контролю со стороны заинтересованных граждан.

#### **Провалы государства**

Провалы государства — это неспособность обеспечить эффективное распределение ресурсов и доходов в соответствии с принципами в данном обществе представляемыми о справедливости.

Концепция провалов государства менее развита, чем теория провалов рынка. Однако специалисты выделяют четыре группы факторов, негативно сказывающихся на подготовке, принятии и реализации решений, основанных на общественном выборе.

К первой группе факторов относятся ограниченность доступной информации. Данная проблема аналогична проблеме асимметрии информации, возникающей в условиях рынка. Участие государства не всегда может обеспечить решение этой проблемы.

Ко второй группе факторов можно отнести неспособность государства полностью контролировать деятельность контрагентов, поскольку общественный сектор — это только один из экономических субъектов рынка. Действия государства входят в сложную структуру взаимодействий между другими субъектами экономики,

поэтому конечные результаты действий, которые предпринимает государство, зависят от многих факторов.

Действие третьей группы факторов обусловлено несовершенством политического процесса, к числу которых можно отнести: рациональное поведение избирателей, принятие произвольных и манипулируемых решений, влияние групп специальных интересов и погоны за рентой. Вследствие этого политика государства не всегда способна обеспечить меру эффективности и справедливости, которая могла бы быть достигнута при принятии решений, соответствующих их основе — доступной информации и фактическому влиянию на рыночные процессы.

Четвертая группа факторов обусловлена ограниченностью контроля над государственным аппаратом. Это оказывает существенное влияние на эффективность функционирования общественного сектора и при определенных обстоятельствах ведет к неэффективному использованию ресурсов.

Для реальной экономики характерны ситуации, когда одновременно имеют место как провалы рынка, так и провалы государства, причем ослабить влияние одних зачастую удается лишь за счет усиления влияния других факторов. Принимая политическое решение, следует сопоставлять различные варианты экономических последствий. Это позволит определить оптимальную форму и меру общественного (государственного) вмешательства. Так, повышение эффективности общественного сектора, по мнению специалистов, может быть достигнуто за счет применения контрактно-договорных отношений и развития квазирынков.

Поэтому в последние десятилетия в мировой практике предоставления государством социальных услуг населению находят широкое распространение контрактно-договорные отношения между государством и негосударственными некоммерческими организациями. Это объясняется тем, что виды благ, которые традиционно было принято определять как общественные, обладают свойствами и чертами частных благ и, следовательно, могут предоставляться целиком или частично (сверх определенного объемом минимального социального стандарта) на платной основе. Приорде таких общественных благ соответствует особая структура институционального механизма, предполагающая возможность отделения функций их производства и потребления от функций их оплаты. В случае когда происходит выбор между бюджетными организациями, ситуацию можно охарактеризовать как внутреннюю конкуренцию и квазирыночные отношения, а если организация не

бюджетная, то это уже будут нормальные рыночные отношения в рамках взаимодействия между общественным и частным секторами. Применение на практике различных институтов, которые обеспечивают взаимодействие между общественным и частным секторами в решении соответствующих задач, будет эффективным только в том случае, если оно не сопровождается ростом транзакционных издержек.

### Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение понятия общественного сектора.
2. Уточните роль рынка и государства в различных моделях смешанной экономики.
3. Охарактеризуйте структуру и масштабы общественного сектора в различных моделях рыночной экономики.
4. В чем состоит особенность распределения ресурсов в экономике общественного сектора?
5. Какие факторы способствуют развитию общественного сектора?
6. Раскройте функции государства в современной рыночной экономике.
7. Опишите порядок реализации стабилизационной функции государства.
8. Раскройте особенности реализации функции общественного сектора по распределению ресурсов (аллокативной).
9. Уточните особенности реализации функции общественного сектора по распределению доходов (дистрибутивная).
10. Раскройте основные типы провалов рынка.
11. Опишите основные провалы государства и методы их преодоления.
12. Какова роль контрактации и квазирыночных отношений в преодолении провалов государства?

## ТЕМА 2 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

### 1. Институциональные основы экономики общественного сектора

С ростом объема и разнообразия общественных благ, повышением требований к качеству жизни и усилением тенденции к местному самоуправлению и корпоративности, а также к обще-

ственной самостоятельности и инициативе личности, институциональная организация общественной экономики стала более сложной, границы между общественным и рыночным секторами экономики стали более гибкими и подвижными, появились различные организационные формы их взаимодействия. Так, некоторые виды общественных благ обладают свойствами, чертами частных благ и могут быть платными, а также быть предоставлены частным образом. Природе таких общественных благ соответствует особая структура институционального механизма, дающая возможность отделить функцию потребления от функции оплаты и организовать коллективное потребление независимо от организации производства общественных услуг.

Например, если раньше государственные и муниципальные органы власти представляли вертикальную интеграционную структуру, которая включала в себя одновременно производство и коллективное потребление платных смешанных общественных благ, то в последние годы часто можно наблюдать такую ситуацию, когда государственные (муниципальные) службы выступают как коллективный потребитель, выражая запросы граждан подведомственной территории на соответствующие общественные блага. Они могут также заключать контракты как с государственными организациями, так и с частными предприятиями на производство общественных благ. В этих условиях имеется возможность одно из звеньев государственной структуры сделать фондодержателем и поставить в финансовую зависимость от него другие звенья, например, поликлинике или семейному врачу предоставить в соответствии с нормативом определенный объем общественных финансовых ресурсов, чтобы пациенты могли выбрать стационарные медицинские учреждения. Выбор общественных услуг может быть организован с помощью предоставления каждой семье и каждому гражданину социального вавчера — образовательного, жилищного, полиса на социальное страхование, талона на получение продовольствия и т. д. В данном случае речь идет о бюджетно-финансовых взаимоотношениях между внутренними структурами общественного сектора, которые приобретают характер внутренней конкуренции и являются частью квазирыночного механизма.

Однако немало смешанных общественных услуг предоставляются государственным (муниципальным) органам управления как структурам коллективного потребления частным образом, т. е. путем заключения городских властями контрактов с частными фирмами. Поэтому широко распространенной формой участия частного

капитала и частного предпринимательства в общественном секторе является система контрактно-договорных отношений, в том числе концессия и франчайзинг.

В условиях концессии частной фирме передается ответственность не только за управление бизнесом, но и за финансирование. Типичной моделью концессии является подход, основанный на принципе «строительство-эксплуатация построенного объекта и передача прав собственности».

Муниципальные власти передают частной фирме право на строительство, эксплуатацию и управление объектов инфраструктуры на строго установленный в соответствии с договором срок, по истечении которого основные фонды передаются в общественный сектор. Срок концессии определяется с учетом окупаемости и нормы прибыли на вложенный капитал.

Существующий институциональный механизм допускает, с одной стороны, предоставление общественных благ частными фирмами и конкуренцию с государственными поставщиками общественных благ. С другой стороны, государственные органы власти имеют дело только с частной формой предоставления общественных благ. Это предполагает конкуренцию на входе экономического пространства, где будет осуществляться хозяйственная деятельность частного поставщика общественных благ. Для создания такой конкуренции контрактная система, в том числе концессия и франчайзинг, организуется на тендерной основе путем открытой аукционной продажи лицензий и других контрактных прав.

Успех контракта или франчайзинга в общественном секторе зависит во многом от того, насколько добросовестно и справедливо организованы условия аукциона для продажи контрактных прав и лицензий, насколько ясно проведена спецификация контракта, т.е. насколько четко определены цели и сроки действия договора. Важно, чтобы условия контракта легко поддавались проверке, ясно были видны стимулы и в то же время была возможность эффективно обеспечить рынок продажи лицензионных прав частным фирмам.

В последнее время возрастает значение финансирования производства социально значимых благ не за счет налоговых поступлений и государственных бюджетных расходов, а непосредственно за счет собственных средств населения. Переход от полного бюджетного финансирования к финансированию на основе частичной оплаты стоимости услуг потребителями вносит существенные изменения в институциональный механизм общественного сектора. Придание бюджетным учреждениям статуса некоммерческой организации в

определенном смысле позволяет разрешить возникающее в настоящее время противоречие между бюджетным финансированием и платностью предоставляемых услуг.

Соотношение коммерческих и некоммерческих начал в общественном секторе определяется структурой и соотношением различного вида общественных благ. На крайних полюсах целого ряда общественных благ находятся чистые общественные блага и общественные блага, имеющие много общего с чистым частным благом. В промежутке между ними имеются различного рода смешанные общественные блага, ближе или дальше стоящие от соответствующего полюса. Так, социально-культурные услуги являются смешанным общественным благом, но по масштабности внешнего эффекта их воздействия на общество и их социальной значимости они ближе всего к чистому общественному благу.

В зависимости от места на шкале ряда общественных благ доля коммерческого и некоммерческого начал в их финансировании может быть равной и при этом неодинаковой будет институциональная модель управления производством и потреблением таких благ. Институциональный механизм в общественном секторе определяется не только шкалой ряда общественных благ, соотношением коммерческих и некоммерческих начал, но и особенностью организации налогообложения и финансирования соответствующих общественных благ.

Отнесение институциональных структур к государственному (общественному) либо частному сектору осуществляется в зависимости от характера собственности и порядка финансирования. Доходы, т.е. ресурсы, находящиеся в распоряжении государственных учреждений и организаций, занятых предоставлением благ населению, образуются в основном за счет обязательных платежей экономических субъектов, т.е. строятся на основе глобального налогообложения. В случае смешанного финансирования институциональная структура, предоставляющая соответствующее благо, может быть отнесена к частному либо к государственному сектору экономики по преобладанию порядка финансирования.

При рассмотрении расходов, осуществляемых через бюджетно-налоговую систему и направленных на финансирование деятельности органов государственной власти по предоставлению населению услуг, которые принято классифицировать как чистые общественные и/или социально значимые блага, необходимо учитывать, что их потребление имеет обязательный для всех характер. Вместе с тем система социальной помощи, которая предполагает предоставление

населению общественных и социально значимых благ, действует исходя из принципа заботы общества о своих социально уязвимых членах и предусматривает различные унифицированные подходы к определению малообеспеченных групп населения и бесплатное предоставление им социальной помощи. При рассмотрении бюджетных расходов также важно учитывать феномен «фискальной иллюзии» граждан. Эта иллюзия выражается в наличии временного лага между налоговыми поступлениями (а также косвенных налогов и государственного долга) и бюджетными расходами, что приводит к иллюзии их бесплатного предоставления.

Так, организация финансирования общественных расходов, имеющая дело с чистыми общественными благами, строится на основе глобального налогообложения. Оно не противоречит современной теории правового государства демократического общества, в основе которой лежит концепция общественного договора, и все больше приобретает черты добровольно-обязательной системы экономических взаимоотношений между личностью и государством как платы государству за реализацию общегосударственных программ. Наряду с глобальным налогообложением в последнее время широко распространение получает целевое, специализированное налогообложение. Оно применяется для аккумуляции денежных поступлений в специальные фонды, на отдельные счета казначейства и имеет строго целевую направленность.

Особое место среди целевых налогов занимают социальные платежи, т. е. налоги на заработную плату. За счет социальных взносов производится аккумуляция средств на счетах специальных фондов; пенсионного обеспечения, фондов социального страхования и медицинского страхования, фондов страхования по безработице. Как и обычные налоги, социальные взносы производятся регулярно и имеют принудительный характер. Обязательный и регулярный порядок уплаты социальных платежей, как и обычных налогов, закрепляется в законодательной форме. В законодательном порядке государственные органы власти организуют управление и финансово ответственность должны доверить специальным фондам. Последние становятся трастовскими структурами, осуществляющими владение, распоряжение и использование средств в строгом соответствии с их уставными целями и задачами. Во многих странах на трасты возложена обязанность не только простой аккумуляции финансовых ресурсов, но и их умножения путем размещения определенной доли средств средств специальных фондов на депозитные счета банков и приобретение акций и других ценных бумаг.

Государственные трастовские специальные структуры имеют свои бюджеты, которые рассматриваются как дополнение к государственному бюджету, как специальный счет казначейства. Законодательные и исполнительные власти не имеют права пополнять государственный бюджет за счет свободных средств пенсионного фонда и других трастовских фондов. Отношения между госбюджетом и трастовскими фондами строятся на финансово-контрактных отношениях, предусматривающих использование их свободных средств как кредитных ресурсов с обязательным возмещением с учетом рыночной учетной ставки.

Еще одной из разновидностей целевого налогообложения являются так называемые парафискальные платежи и взносы. Они занимают промежуточное положение между целевыми налогами и сборами (таксами). Субъекты финансовых отношений в связи с взиманием парафискальных платежей и сборов имеют добровольные отношения. Так, пользование мостами, тоннелями, парками, шлюзами является для граждан добровольным, они могут проехать по мосту и не пользоваться парком, шлюзом и, следовательно, не платить пошлину и сбор. Но если они воспользовались соответствующей услугой, то обязаны заплатить за нее определенную пошлину или сбор.

Точно так же гражданин обладает свободой выбора вступить или нет в различного рода объединения и организации. К ним относятся: религиозные, профсоюзные, кооперативные, спортивные организации, молодежные, женские объединения, союзы предпринимателей, партии и общественные движения.

На местном уровне большую роль играют самоуправляющиеся организации типа добровольной ассоциации домовладельцев (кондоминиум), жилищные и садоводческие кооперативы, клубы по интересам. Эти институциональные структуры функционируют на базе совместной коллективной собственности и формируют общественно-добровольный сектор. Парафискальные платежи в отличие от налогов, в том числе целевых, не обязательно устанавливаются высшим законодательным органом. Они обычно регулируются исполнительной властью и местными властями, а также правлением и представительными органами управления самоуправленияской ассоциации. Как правило, парафискальные платежи не поступают в государственный и местный бюджет. Что же касается сборов и пошлин, то они могут быть обязательными и факультативными, устанавливаться в централизованном порядке и на местном уровне.

Сборы, пошлины относятся к квазиналогам, поскольку, с одной стороны, они в обязательном порядке взимаются с граждан, а с другой — их уплата носит добровольный характер и поэтому их взимание уловлетворяет обе стороны. Поскольку сборы и пошлины выполняют функцию цены, платы за оказание услуги, то взаимосвязь между экономическими субъектами приобретает характер чисто рыночных, коммерческих отношений.

Система целевых налогов, парадоксальных платежей и взносов создает экономическую базу суверенности добровольных ассоциаций и общественных организаций. Общественно-добровольным сообществам принадлежит ведущая роль в формировании плюралистической демократии, ориентированной на широкое активное участие граждан в демократических процессах, на самореализацию и самоутверждение личности, на ее всестороннее развитие. Центральным звеном современной демократической системы, гарантирующим свободу личности и реализацию ее интересов, как уже отмечалось в предыдущей теме, должны стать различного рода ассоциации, заинтересованные группы сообществ.

В демократическом обществе институциональный механизм обеспечивает и совместную защиту индивидуальных интересов людей как от притязания государства, так и от деспотизма ассоциаций и общественных организаций. Система разнообразных институциональных структур функционирует на основе и формальных договоренностей, и неформальных взаимоотношений. Один из первых теоретиков роли добровольных ассоциаций в развитии демократии английский профессор Э. Берке писал, что «людьми связывают друг с другом не документы и не печати. Они заключают союзы, повинувшись сходу, симпатиям и общим убеждениям»<sup>9</sup>.

Различные формально и неформально создаваемые добровольные ассоциации и группы интересов создают среду для регулярного получения информации, для дискуссий по возникающим спорным проблемам и их демократического решения. В такой среде люди участвуют осуществлять и сотрудничать с другими членами ассоциаций. Успех развития взаимоотношений зависит от взаимного уважения сотрудничающих людей.

Типичным примером формально организуемых ассоциаций может служить добровольное объединение домовладельцев — кондоминиум. Существует устав такого типа ассоциаций, в соответствии с которым осуществляется выбор правления объединения

домовладельцев. Последнее представляет их интересы во взаимоотношениях с внешним окружением и имеет право взимать сборы за коллективное потребление услуг. В свою очередь каждый домовладелец обязан вносить соответствующие взносы за получаемую взаимную выгоду. Кондоминиумы могут обеспечить себя услугами полицейской охраны, спортивными и другими рекреационными сооружениями. Они становятся самоуправляемой структурой. «По мере того как мы овладеваем искусством строить конструктивные отношения друг с другом в открытом обществе, участвовать в огромном количестве разнообразных ассоциаций, — подчеркивает В. Остром, — мы обучаемся самоуправлению»<sup>10</sup>.

## 2. Особенности частно-государственного предпринимательства

Частно-государственное предпринимательство в условиях рынка имеет ряд характерных признаков: во-первых, существует тесная зависимость финансов предпринятия от государственных финансов, приоритетное размещение госзаказов и госзакупок среди государственных предприятий, предоставление льготных кредитов и субсидий, установление на их продукцию и услуги льготных цен.

Во-вторых, государство осуществляет патерналистский подход к принадлежащим ему предприятиям в области занятости и социального обеспечения, режима труда и отдыха, а также требований к предотвращению их несостоятельности и банкротства.

В-третьих, управление предприятием строится на принципе административного подчинения и строгой субординации, делегирования государством директорскому корпусу предприятия функции исполнения обязанности собственника-государства — быть уполномоченными государственными служащими.

В-четвертых, интересы предприятия продиктованы общественными интересами, частные выгоды подчинены общественным. Экономический расчет частных затрат и выгод носит неформальный характер и цены устанавливаются как расчетные или в режиме монопольного рынка.

К факторам, характеризующим высокую эффективность частно-государственного предпринимательства в банковском деле, относятся следующие:

1. Ясность цели. Предприниматели частно-государственного сектора способны лучшим образом добиться более высокой эф-

<sup>9</sup> От плана К. Рынку. М., 1993. С. 273.

<sup>10</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 252.

фактивности, поскольку важнейшие цели частно-государственного бизнеса более четко определены.

2. Управленческая автономия. Предприниматели частно-государственного сектора имеют больше свободы и властных полномочий для достижения своих целей.

3. Перманентная оценка предпринимательской деятельности. Финансовый рынок обеспечивает постоянный мониторинг частно-государственного бизнеса и устанавливает цели для предпринимателей.

4. Инициатива и вознаграждение. Заработная плата и социальные привилегии тесно увязаны с достижением целей и результатами деятельности банка.

5. Доступ к рынку ценных бумаг. С помощью финансового рынка открываются для частно-государственного предпринимательства большие инвестиционные возможности по сравнению с общим сектором.

6. Конкурентная среда. Частно-государственный бизнес ведет свои дела в конкурентной обстановке, что содействует росту эффективности.

К особым направлениям деятельности частно-государственных предприятий следует отнести следующие:

1. Определение миссии частно-государственного предприятия (позиционирование частно-государственного предприятия), их цели, имиджа, узнаваемости.

2. Участие частно-государственного предприятия в реализации государственных и муниципальных программах (по видам программ, по партнерам, по статусу частно-государственного предприятия).

3. Участие частно-государственного предприятия в реализации Федерального закона «О принятии федерального бюджета на текущий год» (обслуживание расходов статей бюджета на текущий год).

4. Структурный анализ деятельности органов государственной власти (мониторинг и анализ государственных программ и государственных закупок).

5. Законотворческий процесс (анализ законодательных инициатив и участие в законотворческом процессе).

6. Благотворительность/спонсорство (участие в реализации и разработке спонсорских программ).

7. Создание совместных рабочих групп (поддержка актуального объема и уровня контактов).

8. Информация о производимом продукте для органов государственной власти.

### 3. Организационно-правовые формы государственных предприятий

На протяжении XX столетия формировалась и расширялась непосредственная предпринимательская деятельность государства, приобретал все большее значение государственный сектор в экономике. В экономически развитых странах на предприятиях, принадлежащих государству, производится от  $1/5$  до  $1/3$  валового национального продукта.

Государственное предпринимательство осуществляется в тех областях, где деятельность противоречит природе частных фирм или же требуются огромные вложения средств и существует большой риск. Основное отличие от частного предпринимательства состоит в том, что первоочередная цель государственного предпринимательства заключается не в получении дохода, а в решении социально-экономических задач.

К числу организационно-правовых форм, в которых функционируют государственные предприятия и предприятия с государственным капиталом, относятся казенные предприятия, государственные коммерческие предприятия, акционерные общества со 100%-м государственным капиталом, а также акционерные общества, в которых государству принадлежит контрольный пакет или «золотая акция».

#### Казенные предприятия

Казенными называются предприятия, имущество которых принадлежит государству, т.е. государственные предприятия. Они находятся под прямым государственным управлением по вопросам производства (директивное планирование, задания), политики цен, финансов, материального стимулирования персонала. Казенные предприятия не вправе отказываться от заключения государственных контрактов на поставку товаров для государственных нужд. Соответственно они обязаны заключать конкретные договоры с организациями — потребителями товаров или услуг. Имущество казенного предприятия закрепляется за ним на праве оперативного управления.

Одновременно государство принимает на себя ответственность по обязательствам этих предприятий и оказывает им необходимую финансовую помощь, защищает от банкротства, предоставляет льготы по госзакупкам и др. Следовательно, рассматриваемые предприятия представляют собой фактически бюджетные организации и исключаются из рыночной системы ведения хозяйства, хотя и

испытывают определенное ее влияние. Нормальное функционирование казенных предприятий поддерживается жесткой дисциплинарной ответственностью, но едва ли они смогут претендовать на достаточно высокую экономическую эффективность. Расходы по их содержанию составят весомую часть государственного бюджета.

Пожалуй, единственной общей чертой управления государственных предприятий всеми странами во всех странах является то, что они управляются соответствующими министерствами или (наряду с министерствами) специальными постоянно действующими комиссиями (например, федеральная комиссия по атомной энергии в США).

Стратегические решения по управлению казенным предприятием должны приниматься в вышеописанном органе коллегияльно. Вместе с тем в рамках принятых решений руководителю предприятия должна быть гарантирована определенная степень самостоятельности, без чего не может проявиться предпринимательская активность менеджера. Поэтому необходимо заключение с хозяйственным руководителем контракта, в котором реально гарантируются его права и четко установлены его обязанности, а с предприятием — «контракт-плана», в котором содержится программа его деятельности.

Как показывает зарубежная практика, программы деятельности государственных предприятий составляются таким образом, чтобы государственные субсидии на их реализацию были минимальными, а расходы покрывались за счет средств от успешной предпринимательской деятельности. В этих целях необходимо не только определенная свобода менеджера, но и создание заинтересованности персонала в достижении положительных результатов работы (индивидуальной, подразделений, предприятий в целом). Можно и нужно использовать как давно применяемые (например, бригадная организация труда), так и новые (например, участие в прибылях) формы управления производством.

#### **Акционерные общества с государственным капиталом**

Чтобы обеспечить проведение государственной структурной и промышленной политики, органы государства должны обладать таким действенным инструментом влияния на управленческие решения акционерных обществ (АО), как закрепленный в государственной собственности пакет акций. В отличие от казенных предприятий акционерные общества с государственным капиталом функционируют в условиях рынка. Их основной задачей является получение прибыли (коммерческие функции). Они могут быть

объявлены банкротами, поскольку самостоятельно отвечают по своим долгам. По критерию участия в капитале и влияния государственных органов на управление можно выделить две группы акционерных обществ: АО, в которых 100% капитала принадлежит государству, и АО, в которых государству принадлежит контрольный пакет акций или «золотая акция».

В случае создания акционерного общества со 100%-м государственным капиталом оно призвано решить задачу совмещения достаточно плотной зависимости предприятия от структур государственного управления и высокой степенью самостоятельности для достижения коммерческих целей.

Государственное влияние на промышленную политику предприятия обеспечивается отходом от традиционной организационной структуры управления акционерным обществом, поскольку выпадает один из главных ее элементов — собрание акционеров. Его функции должны, видимо, выполнять совет директоров, состав которого определяется собственником-государством.

Совет директоров наделяется достаточно широкой компетенцией: он разрабатывает и принимает общие программы развития предприятия, бюджет и плановые расчеты, осуществляет займы, операции с недвижимостью, заключает контракты, назначает и увольняет генерального директора и других руководящих работников и т.п. Некоторые решения совета (например, назначение и увольнение генерального директора) утверждает государственный орган управления (министр, в некоторых случаях вице-премьер). Что касается внутреннего управления фирмой (собственно управлением производством), то совет делегирует определенные функции генеральному директору, осуществляя над его деятельностью соответствующий контроль. Как и на казенных предприятиях, целесообразно разработать систему участия персонала в управлении производством. Акционерному обществу со 100%-м государственным капиталом в соответствии с законодательством может быть предоставлена возможность обращения взыскания по долгам на имущество такого предприятия.

Государство может влиять на деятельность акционерного общества, но не как управляющий директор, а как собственник-акционер. Отстранение государственных чиновников от прямого командования предприятием в области управления производством существенно меняет фактический статус хозяйственного руководителя. Конечно, обладая контрольным пакетом акций, представители государства могут провести на собрании любое устраивающее



их решение, включая определение персонального состава совета директоров и генерального директора. Однако если государству принадлежат менее 100% акций, влияние на принятие решений могут оказывать и другие акционеры. В первую очередь это относится к трудовому коллективу, у которого оказывается какая-то часть акций, а также и другим инвесторам (от инвестиционных фондов до частных лиц).

Еще одну возможность влияния на управление акционерным предприятием дает «золотая акция». Она предоставляет своему владельцу право вето при принятии собранием акционеров решений по вопросам, входящим по общему правилу в его исключительную компетенцию, к числу которых можно отнести контроль за организационными преобразованиями акционерных обществ и заключению сделок на суммы, которые могут подорвать имущественную базу общества. Необходимо также отметить, что выпуск «золотой акции» дает возможность одновременно сохранить управляемость предприятием со стороны государства и продать частным инвесторам практически все акции акционерного общества (исключая одну, «золотую»).

#### 4. Понятие, основные виды и формы некоммерческих организаций

##### Понятие и виды некоммерческих организаций

Некоммерческой является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученный доход между участниками<sup>11</sup>. Развитие таких организаций можно отнести ко второй половине XX в. Некоммерческий тип хозяйствования имеет следующие особенности.

Во-первых, доходы, получаемые при данном типе хозяйствования, не приобретают форму прибыли и не распределяются в виде дивидендов между людьми, создающими некоммерческую организацию, работающими в ней или участвующими в контроле над ней. Поэтому-то некоммерческие организации называются неприбыльными. Вместе с государственным бюджетными учреждениями они формируют неприбыльный сектор экономики, который часто рассматривается в качестве третьего сектора экономики. Хотя некоммерческие организации не являются в традиционном смысле акционерными обществами (здесь отсутствует акционерный ка-

питал), однако существует определенный механизм контроля за их деятельностью (особенно финансовый) со стороны попечителей, вкладчиков-учредителей и налоговых служб. Контроль над деятельностью некоммерческих организаций может быть разной степени жесткости, реализуясь в большей или меньшей самостоятельности их управленческих структур.

Во-вторых, важная особенность некоммерческого типа хозяйствования состоит в ориентации на максимизацию достижения специфических целей организацией, зафиксированных в ее уставе. Целью деятельности некоммерческих организаций является удовлетворение социально-благотворительных, культурно-образовательных и иных общественно-полезных потребностей. Некоммерческими организациями чаще всего бывают учебные заведения, больницы, научно-исследовательские центры фундаментального профиля, симфонические оркестры, музеи, а также религиозные организации, благотворительные фонды и др. Все они, будучи субъектами рыночной экономики, заботятся о собственных доходах, но их экономические интересы подчинены стремлению как можно полнее реализовать свои конкретные миссии. Чтобы добиться этого, экономические интересы некоммерческих организаций сознательно ставятся в сравнительно узкие рамки, а формирование стратегии их деятельности и общий контроль над ее осуществлением возлагаются на тех, кто не может получить персональную выгоду от максимизации прибыли, зато заинтересован в престиже организации и успешном выполнении ею своей миссии.

В-третьих, бюджет некоммерческих организаций формируется за счет:

- всего населения в виде правительственных субсидий и налоговых льгот;
- членских взносов;
- благотворительных вкладов, имущественных взносов организаций и частных лиц;
- поступлений на общественно-полезные цели, ради которых эта некоммерческая организация и создана.

В зависимости от преобладания указанных выше источников финансирования принято различать следующие типы некоммерческих организаций:

- учреждения, главным источником финансирования которых являются государственные расходы;
- некоммерческие организации, финансируемые преимущественно за счет членских взносов;

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 8 июля 1999 г.) «О некоммерческих организациях».

• некоммерческие организации, представляющие собой благотворительные организации и фонды, для которых основным источником поступления средств являются благотворительные вклады, пожертвования населения и организаций.

При этом следует обратить внимание на два момента:

1) возможность образования юридического лица без регистрации оставлена в законодательстве только для общественных и религиозных организаций (объединений), а также для некоммерческих партнерств;

2) некоммерческие организации создаются, как правило, с вами юридическое лица.

Учредительными документами некоммерческих организаций являются устав либо учредительный договор. В учредительных документах некоммерческой организации должны определяться наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму, место нахождения некоммерческой организации, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах, права и обязанности членов, условия и порядок приема в члены некоммерческой организации выхода из нее (в случае, если некоммерческой организацией имеет членство), источники формирования имущества некоммерческой организации, порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации, порядок использования имущества в случае ликвидации некоммерческой организации и иные положения, предусмотренные федеральными законами.

Следует также отметить, что в собственности некоммерческих организаций может находиться любое имущество, поэтому некоммерческие организации в зависимости от формы собственности могут быть подразделены на государственные, муниципальные и частные организации.

К государственными некоммерческим организациям, имуществом которых принадлежит на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), ее субъектам — республикам, краям, областям и т.д. (собственность субъекта Российской Федерации), относятся крупнейшие образовательные, научные, медицинские, культурные, информационные центры, библиотеки, музеи.

Муниципальными некоммерческими организациями включаются общеобразовательные школы, детские сады, поликлиники, отделы социального обеспечения и др. К муниципальной собственности относится имущество, принадлежащее на праве собственности го-

родским и сельским поселениям, а также муниципальным образованиям. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Одной из функций государственных и муниципальных некоммерческих организаций является предоставление в равном количестве общественных благ каждому члену общества, которое возможно в данный момент времени и без которого дальнейшее экономическое и социальное развитие общества затруднительно. Таким образом, обеспечивается поддержание определенных стандартов потребления общественных и социально значимых благ.

Государственные и муниципальные некоммерческие организации имеют свои преимущества и недостатки. К преимуществам относятся централизованное регулирование процесса производства и распределения с соответствующим выделением необходимых ресурсов. Это создает предпосылки равных возможностей в сфере потребления общественных благ. К недостаткам относятся неизбежная ограниченность средств, направляемых государством на оздоровление общественных благ, отсутствие экономических стимулов для эффективной работы, бюрократический стиль управления и т.д.

К частным некоммерческим организациям относятся организации, основанные на различных формах государственной собственности, по отношению к ним часто используется термин «негосударственные некоммерческие организации».

Основными признаками негосударственных некоммерческих организаций являются:

- добровольность образования;
- инновационный характер развития;
- экономия издержек производства при высоком качестве конечных результатов деятельности;
- эффективное использование возможной прибыли.

Негосударственные некоммерческие организации, будучи основаны на частной форме собственности, действуют в общественных интересах, обеспечивают доступ к общечеловеческим ценностям, отстаивают принцип плюрализма и равных возможностей для всех членов общества.

В рыночной экономике на негосударственные некоммерческие структуры возлагаются функции, которые ранее традиционно выполнялись государством. Функционирование негосударственных некоммерческих организаций направлено не на замену создаваемых частным бизнесом и государством экономических благ. Их деятель-

ность, напротив, расширяет структуру общественных потребностей, создает возможности для дополнительного альтернативного предоставления продуктов потребителям. С этой точки зрения негосударственные некоммерческие организации способствуют усилению конкуренции между различными секторами экономики и социализации экономики, что положительно сказывается на социально-экономическом развитии общества.

С учетом отмеченных выше положений некоммерческие организации в зависимости от целей функционирования, особенностей финансирования и затрат подразделяются на рыночных и нерыночных производителей.

К рыночным некоммерческим организациям относятся:

- некоммерческие организации, занятые рыночным производством;
- некоммерческие организации, обслуживающие коммерческие предприятия.

Рассматриваемые некоммерческие организации обычно финансируются за счет взносов и отчислений со стороны соответствующей группы коммерческих предприятий.

Некоммерческие организации, занятые нерыночным производством, — организации, предоставляющие продукцию другим институциональным единицам бесплатно или по ценам, которые не ниже себестоимости. Такого рода некоммерческие организации не в состоянии получать финансовую выручку. Поэтому основными источником их финансирования являются регулярные взносы учредителей, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, трансферты и др. Некоммерческие организации, занятые нерыночным производством, могут быть разделены на две основные группы:

- некоммерческие организации, контролируемые и в основном финансируемые государством;
- некоммерческие организации, предоставляющие нерыночные блага домашним хозяйствам, финансируемые в основном за счет домашних хозяйств, корпораций и нерезидентов.

Наибольшая активность работы некоммерческих организаций отмечается в США и наблюдается в деле охраны окружающей среды, обеспечения быта бедных, улучшения условий жизни в труднодоступных местностях, медицинских исследованиях, организации образования за счет пожертвований в благотворительные фонды, создания и поддержке религиозных общин.

В России негосударственные некоммерческие организации возникли уже на рубеже XVIII—XIX вв. Наибольшее же их распространение приходится на конец XIX — начало XX в. Второе свое рождение они отсчитывают с 1987—1990 гг. Особенно быстрый рост числа негосударственных некоммерческих организаций наблюдается в России с 1992 г. Таким образом, нынешний этап развития негосударственных некоммерческих организаций в нашей стране представляет в значительной мере возрождение былых российских традиций. Анализ данных, публикуемых Росстатом, показывает, что численность некоммерческих организаций в нашей стране постоянно растет.

#### **Основные формы некоммерческих организаций**

Некоммерческая организация может быть создана в различных организационно-правовых формах. Конкретный выбор формы зависит от целей, ради которых образуется некоммерческая организация, ее отношений с учредителями, возможных источников финансирования и др. Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами. Рассмотрим подробнее особенности источников финансирования некоммерческих организаций и тем самым выделим три основных типа таких организаций.

К первому типу некоммерческих организаций относятся учреждения, которые создаются собственниками для осуществления социально-культурных и иных функций некоммерческого характера. Наиболее распространенным типом такой некоммерческой организации является государственное учреждение, главным источником финансирования которого являются бюджетные средства, и оно, как и казенное предприятие, осуществляет право оперативного управления, т. е. право владения, пользования и распоряжения закрепленным за ним имуществом. Здесь действует институт доверительного управления. Передача имущества в доверительное управление не влечет за собой передачу прав собственности доверительному управляющему. Доверительный управляющий обязан осуществлять управление имуществом в интересах собственника или указанного им третьего лица. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться этим имуществом, если оно приобретено за счет средств, выделенных ему по смете. Но оно имеет право

осуществлять предпринимательскую деятельность и за счет доходов от этой деятельности приобретать имущество, самостоятельно им распоряжаться и учитывать его на отдельном балансе.

Второй тип некоммерческих организаций представляет собой общественные, религиозные организации, добровольные объединения, ассоциации (союзы). Отличительной чертой этих некоммерческих организаций является организация их на основе членства и финансирование преимущественно за счет взносов участников (членов). Объединение членов (участников) некоммерческих организаций происходит на основе общности их интересов для удовлетворения общественно-полезных потребностей. Они не сохраняют право на переданные ими некоммерческим организациям имущество и членские взносы, но они и не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих членов. Они могут осуществлять предпринимательскую деятельность только для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Третьим типом некоммерческих организаций являются фонды. Они не имеют членства. Они учреждаются гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов для достижения социальных, благотворительных, культурно-образовательных и других общественных полезных целей. Кроме того, к некоммерческим организациям принято относить потребительские кооперативы и объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

В заключение еще раз перечислим основные источники доходов, расходов и особенности налогообложения некоммерческих организаций.

#### **Доход некоммерческой организации**

Некоммерческая организация для ведения своей деятельности должна иметь определенный доход. Основным источником формирования дохода некоммерческой организации относятся:

- взносы участников организации;
- поступления от учредителей;
- добровольные взносы и пожертвования;
- целевые поступления;
- средства из государственного бюджета;
- выручка от платной реализации товаров и услуг;
- дивиденды (доходы, проценты);
- доходы, получаемые от собственности некоммерческой организацией;
- другие, не запрещенные законом, поступления.

Право привлекать дополнительные источники формирования дохода представляется некоммерческим организациям в обмен на обязательства создавать преимущественно общественные блага, оказывать социальную поддержку, реализовывать профессиональные, любительские, общественные интересы отдельных групп населения, возможную прибыль не распределять между учредителями (участниками) некоммерческой организации (исключение составляют потребительские кооперативы).

Порядок поступления вступительных и регулярных взносов участников некоммерческой организации определяется учредительными документами либо решением ее органов управления.

Механизм регулярных поступлений от учредителей определяется учредительными документами некоммерческой организации.

#### **Состав расходов некоммерческой организации**

Функционирование некоммерческой организации связано с осуществлением определенных расходов. Их можно подразделить на следующие виды:

- расходы по выполнению основной деятельности (административно-хозяйственные расходы и расходы по выполнению программ и мероприятий, на которые получены средства целевых поступлений);
- расходы, связанные с предпринимательской деятельностью;
- средства, переданные в результате внутренних хозяйственных расчетов;
- потери и списания.

Распределение расходов некоммерческой организации зависит от формы собственности, ведения предпринимательской деятельности, целевых программ и мероприятий. Если учредителем является государство, то средства поступают в некоммерческую организацию на основе нормативного финансирования. Нормативы формируются на таком уровне, чтобы некоммерческие организации имели возможность обеспечить возмещение эксплуатационных расходов, расширить материально-техническую базу, осуществить капитальный ремонт, произвести денежный расчет с работниками и др. Нормативное финансирование осуществляется на основе специальных расчетных показателей, которые наиболее полно отражают результаты функционирования той или иной некоммерческой организации.

#### **Налогообложение некоммерческих организаций**

В России налоговый статус некоммерческой организации во многом зависит от ведения или отсутствия предпринимательской

деятельности. Если некоммерческая организация осуществляет только основную, уставную деятельность, то она имеет право на льготы при уплате налогов. Вместе с тем это не означает, что некоммерческая организация полностью освобождена от уплаты всех налогов. В случае ведения предпринимательской деятельности некоммерческая организация обязана уплачивать налог на прибыль и налог на добавочную стоимость, а также другие налоги и сборы. Однако и в этом случае предусмотрены льготы как для отдельных некоммерческих организаций, так и по отдельным видам их деятельности.

Ряд существенных налоговых льгот предоставляется некоммерческим организациям федеральным законодательством. Эти льготы действуют на всей территории России. Кроме того, на местном уровне и уровне субъекта Федерации, как правило, предоставляются дополнительные льготы в части налогов, поступающих в их бюджет. Часто при этом налоговые льготы на уровне субъекта Федерации или местном уровне довольно значительны.

## 5. Благотворительная деятельность

### Благотворительность

*Право на благотворительную деятельность* является неотъемлемой ценностью гражданского общества, обеспечивающей гражданам и негосударственным организациям, созданным по инициативе граждан, свободу от диктата государства, его органов и чиновников. Указанное право служит основой для конструктивного диалога между государством и гражданским обществом в вопросах определения приоритетов и особенностей деятельности, направленной на достижение общественного блага.

Понятие «благотворительная деятельность» характеризуется двумя базовыми признаками.

Первый — добровольное осуществление указанной деятельности.

Вторым признаком благотворительной деятельности является ее бескорыстность. Этот признак позволяет различать благотворительность и благотворительный маркетинг: спонсорство в отличие от благотворительности, средства, потраченные на благотворительный маркетинг, — не пожертвования, а вложение средств, так как подразумевают возвращение инвестиций. Под бескорыстностью понимается оказание поддержки не только на безвозмездной, но и на льготной основе.

Обращает на себя внимание самый широкий круг форм, в которых в соответствии с законом может осуществляться благотворительная деятельность: выделение денежных средств, передача товаров как приобретенных, так и собственного производства, и иные формы, включая предоставление своего труда гражданами.

*Цели благотворительной деятельности* трактуются в российском законодательстве весьма широко. Так, наряду с целями социальной поддержки и защиты граждан, которые традиционно относятся к целям благотворительной деятельности, в их число включен целый ряд целей, которые обычно признаются общественно значимыми, социально-приоритетными, и т.п.

Вместе с тем в соответствии с законодательством РФ не является благотворительной деятельностью оказание поддержки коммерческим организациям, а также политическим партиям, движениям, группам и компаниям.

### Участники благотворительной деятельности

Благотворители — это граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительные пожертвования в формах:

- бескорыстной, т.е. безвозмездной или на льготных условиях передачи в собственность имущества, в том числе денежных средств, и (или) объектов интеллектуальной собственности;
- бескорыстного наделения правами владения, пользования и распоряжения объектами права собственности;
- бескорыстного выполнения работ, предоставления услуг юридическими лицами.

Добровольцами признаются граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда (т.е. труда, который не оплачивается) в интересах благополучателя, в частности, благотворительной организации.

Участниками благотворительной деятельности являются также благополучатели, каковыми признаются граждане и юридические лица, получающие благотворительные пожертвования или (и) пользующиеся трудом добровольцев.

### Благотворительная организация

Благотворительной деятельностью занимаются благотворительные организации. Благотворительной может быть признана организация, обладающая тремя признаками.

Во-первых, некоммерческая организация.

Во-вторых, неправительственная (негосударственная и муниципальная) организация.

В-третьих, если благотворительная организация создается для реализации целей, путем осуществления благотворительной

деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Из последнего следует, что благотворительная организация не может создаваться для оказания поддержки только своим учредителям, членам, какому-то конкретному человеку, организации или группе персонально поименованных лиц.

#### **Формы благотворительных организаций**

Действующее в РФ законодательство предусматривает возможность создания благотворительных организаций в трех формах: общественной организации (объединения), фонда и учреждения. Общественной организацией (объединением) признается добровольное объединение граждан на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Следует подчеркнуть, что под фондом здесь понимается не специфическая финансовая организация (такое понимание сегодня является весьма распространенным), для которой характерна специализация на финансировании общественно полезной деятельности (выдача грантов, выделение пособий, предоставление денежной помощи нуждающимся в иных формах), а одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. Понимаемый таким образом фонд может осуществлять самые разнообразные виды деятельности, т.е. статус фонда могут иметь, например, детский приют, бесплатная больница для малообеспеченных и т.п.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управления жилищных, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Закон предусматривает, что благотворительная организация может создаваться в форме учреждения, только если ее учредителем (собственником) является благотворительная организация. Такое требование закона может объясняться тем, что в противном случае, т.е. если бы собственником имущества благотворительной организации могло выступать любое лицо, в том числе коммерческая организация, возникли бы споры о целесообразности и обоснованности предоставления налоговых и иных льгот благотворительным организациям.

#### **Учредители благотворительной организации**

Учредителями благотворительной организации могут быть физические и (или) юридические лица.

Физические лица могут выступать учредителями благотворительных организаций, создаваемых в формах общественной организации (объединения) и фонда. При этом учредителями общественной организации должно быть не менее трех физических лиц.

Юридические лица могут выступать учредителями фондов и учреждений. При этом учредителем (собственником) учреждения может выступать только одно юридическое лицо, являющееся благотворительной организацией.

Физические и юридические лица могут совместно учреждать фонды и общественные объединения. В последнем случае необходимо выполнение двух условий. Во-первых, юридические лица сами должны являться общественными объединениями, и, во-вторых, число физических лиц должно быть не менее трех.

В соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса РФ учредители (участники, члены) не имеют имущественных прав в отношении благотворительных организаций, созданных в формах общественной организации (объединения) и фонда. Они не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих учредителей (участников, членов).

Учредитель благотворительной организации, созданной в форме учреждения (в качестве такового может выступать только благотворительная организация), является собственником ее имущества. Он вправе изъять излишки, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за благотворительным учреждением, и распорядиться им по своему усмотрению.

### **6. Роль низовой демократии в решении местных проблем (социальный заказ, ассоциации, благотворительные акции и др.)**

Теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, другими словами, участие граждан в решении всех касающихся их вопросов. Местное самоуправление выполняет две взаимосвязанные и неотделимые задачи. С одной стороны, как одна из частей системы разделения властей, оно противопоставит авторитаризму и укрепляет демократические свободы. С другой стороны, за счет применения механизмов низовой демократии местное самоуправление

позволяет повысить эффективность производства услуг общественным сектором. Эти две функции можно охарактеризовать как политическую и социально-экономическую. Отметим, что они могут рассматриваться лишь в совокупности, как две стороны одного явления. Поэтому развитие местного самоуправления в демократической России является столь же важной задачей, как и развитие федерализма. В федеративном государстве развитие местного самоуправления находится в непосредственной зависимости от степени зрелости самого федерализма.

Природа института местного самоуправления — самоорганизация населения, что позволяет, по сути, отнести местное самоуправление к явлениям общественной жизни. Это институт, который играет не менее важную роль, чем свобода совести и другие конституционные основы демократической системы. Он задумывался в российской Конституции как стратегический, долговременный инструмент, как среда формирования гражданской инициативы.

Отвечая на две общественные потребности — в эффективном управлении и развитии демократии, местное самоуправление создается не только в целях лучшей управляемости или приближения общественных услуг к населению, но и для гарантии свободы личности, развития гражданской самостоятельности и ответственности. Оно способствует развитию саморегулирования, которое является основой устойчивости общества и государства.

Территориальное самоуправление — самоорганизация граждан для самостоятельного осуществления инициатив местного знания. В этих условиях особое значение приобретает совместная работа органов местного самоуправления с другими институтами гражданского общества, максимально приближенными к уровню повседневной жизни. При этом некоммерческие организации, задействованные в решении местных социальных проблем, могут иметь различные формы организации.

Местные сообщества можно разделить на две группы. Первая — это «территориально-административные» местные сообщества, которые определяются как объединение всех граждан, постоянно проживающих в границах территориального образования, признанного территорией местного сообщества. К этой группе относятся, например, объединения граждан по месту жительства, функционирующие в системе территориального общественного самоуправления (ТОС) населения. Решение местных задач эффективно на уровне ТОС (при наличии достаточного объема соответствующих ресурсов и полномочий) вследствие непосредственной близости к нуждам местного сообщества и имеет следующие особенности:

- появляется возможность учета значительно большего спектра проблем жителей, нежели на уровне целого муниципального образования;

- создаются условия для более рационального использования материальных, финансовых, организационно-технических и других ресурсов конкретной территории;

- абсолютное большинство реально действующих органов ТОС исключительно конструктивно настроены на решение конкретных задач в сферах своей компетенции;

- они ближе других институтов как гражданского общества, так и государства к реальным интересам населения муниципального образования вследствие артикуляции указанных интересов в процессах непосредственного взаимодействия.

Более того, ТОС предполагает активное участие жителей в решении социальных проблем территории, без чего местное самоуправление остается простой формальностью.

Вторую группу составляют «территориально-функциональные» местные сообщества, которые можно определить как объединение некоторого числа граждан, проживающих на территории данного поселения, основанные на общности потребностей и жизнедеятельности, выполняющие определенные функции в сфере местного самоуправления. Примером являются негосударственные некоммерческие организации (НКО), существование которых представляет собой один из результатов самоорганизации граждан в местном самоуправлении.

Некоммерческие организации могут преследовать различные цели. Основные из них:

- рассмотрение и обсуждение проектов соответствующих нормативных документов, предложений по внесению изменений в действующие нормативно-правовые акты;

- взаимное информирование органов местного самоуправления и НКО об основных направлениях социально-экономической политики, о развитии муниципального хозяйства и деятельности некоммерческих организаций;

- рассмотрение и обсуждение проектов муниципальных программ, условий привлечения к их реализации организаций третьего сектора;

- обсуждение мер финансовой и материально-вещественной поддержки органами местного самоуправления организаций третьего сектора.

Негосударственные некоммерческие организации создаются «снизу» по инициативе самих граждан для реализации интересов

и удовлетворения потребностей не только членом данной организации, но и членом более широких социальных общностей. Эти организации способны взять на себя удовлетворение подавляющего числа потребностей населения в системе местного самоуправления, что делает их элементом этой системы. В основном данные организации занимаются предоставлением благ узколокального характера. При этом обнаруживается фискальная эквивалентность — связь между пользой, выгодой граждан и их налоговыми платежами. Чем группа меньше, тем она однороднее, тем сильнее проявляется фискальная эквивалентность, учитываются предпочтения людей. К примеру, эффект от функционирования клубов по интересам, местных общественных самоуправляющихся ассоциаций, организованных на основе добровольной кооперации взносов, представляется собой эффект клубного, коллективного блага. Членские взносы и сборы, взимаемые на коллективные, клубные нужды, выплачивают функцию цены. С их помощью регулируются численность и состав членов клуба, а также качество работ и уровень использования материальной базы.

Таким образом, роль низовой демократии в решении местных социальных проблем очень существенна. В этой связи отметим, что ТОС может осуществляться в форме местных референдумов, собраний (сходов), конференций граждан, деятельности выборных органов (советов, комитетов и т.д.), а также через должностных лиц общественного самоуправления. Границы территории, на которой действует общественное самоуправление, устанавливаются соответствующими представительными органами местного самоуправления на основе предложений жителей этой территории, исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков, а также в пределах архитектурно-планируемых зон и жилищных комплексов.

Территориальное общественное самоуправление в городах осуществляется, как правило, в границах избирательных округов.

В целях координации деятельности общественного самоуправления, повышения его эффективности в решении вопросов местного значения ТОС могут объединяться в союзы и ассоциации. Союзы и ассоциации ТОС регистрируются представительными органами местного самоуправления.

#### **Принципы общественного самоуправления**

Общественное самоуправление осуществляется на принципах:

- широкого участия граждан и их объединений в выработке, принятии и реализации решений вопросов местного значения;

- самостоятельности и самоуправления;
- законности;
- гласности;
- выборности органов общественного самоуправления, их подконтрольности и подотчетности населению;
- сочетания интересов ТОС с интересами муниципальных образований.

#### **Основы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами общественного самоуправления**

Органы местного самоуправления муниципальных образований обеспечивают необходимые условия для осуществления органами общественного самоуправления своих полномочий, способствуют формированию их собственной экономической и финансовой основы, оказывают необходимую методическую и финансовую помощь.

Органы местного самоуправления по взаимному согласию с органами общественного самоуправления могут наделять последних частью своих полномочий по осуществлению социально-экономического развития территории, передавать им в пользование объекты местного хозяйства, а также часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов.

Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов общественного самоуправления строятся на договорной основе.

#### **Компетенция органов общественного самоуправления**

Компетенция органов общественного самоуправления определяется общим собранием (сходом), конференцией жителей, исходя из добровольно принимаемых обязательств, а также переданных полномочий органами местного самоуправления соответствующей территории и закрепляется в Положении «О территориальном общественном самоуправлении».

Орган общественного самоуправления может добровольно принять на себя обязательства по охране окружающей среды, сохранению и эксплуатации жилого и нежилого фондов, объектов социальной сферы, по воспитанию детей и молодежи, организации досуга населению, по содействию благотворительности и движению милосердия, охране правопорядка, защите прав потребителей товаров и услуг; проводить социологические исследования, осуществлять контроль над сферой обслуживания населения, деятельностью жилищно-коммунального хозяйства, решением иных вопросов местного значения.

Орган общественного самоуправления вправе вносить вопросы в повестку дня заседания выборного органа местного самоуправ-



ления, а их представители имеют право участвовать при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующей территории.

#### **Советы микрорайонов, уличных, квартальных комитетов**

Комитеты входят в систему территориального общественного самоуправления населения и являются первичным звеном самоуправления собственников и нанимателей жилых помещений. Территория деятельности соответствующего комитета определяется представительным органом местного самоуправления либо территориального общественного самоуправления.

Комитет избирается на общем собрании (сходе) жителей при условии, что на собрании (сходе) присутствует не менее половины жителей соответствующей территории. Комитет избирается открытым или тайным голосованием на срок не более срока полномочий соответствующего представительного органа местного самоуправления. Срок устанавливается общим собранием (сходом) и закрепляется положением о комитете.

Комитеты в своей деятельности подотчетны и подконтрольны общему собранию (сходу) жителей.

Компетенция комитетов определяется положением о них. Соответствующие органы местного самоуправления, территориального общественного самоуправления могут передавать комитетам некоторые свои полномочия на договорной основе.

#### **Домовые комитеты в населенных пунктах**

Домовые комитеты входят в систему территориального общественного самоуправления населения и являются его первичным звеном.

Территория деятельности домового комитета определяется представительным органом местного самоуправления и объединяет один или несколько домов, а также прилегающие территории.

Домовой комитет организует жилищное самоуправление в целях:

- улучшения условий эксплуатации жилых и подсобных помещений;
- оказания помощи в организации ремонта жилья;
- проведения благоустройства прилегающей территории;
- оказания помощи одиноким и инвалидам, другим нуждающимся жителям;
- содействия правоохранительным органам в организации охраны общественного порядка;
- содействия органам местного самоуправления и органам территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Домовой комитет избирается на общем собрании (сходе) жильцов домов, корпусов, подъездов из граждан, в них проживающих. Председатель домового комитета избирается на собрании (сходе) либо на заседании домового комитета. Домовые комитеты в своей деятельности подотчетны общему собранию (сходу) жителей. Отчеты домовых комитетов заслушиваются на собраниях (сходах) не реже одного раза в год.

В заключение остановимся на вопросе о государственной поддержке объединения.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» предусмотрены принципиально новые формы государственной поддержки объединений, связанные с передачей им материальных ресурсов, которые могут осуществляться в трех самостоятельных формах: в форме государственных грантов, т.е. целевого финансирования конкретных программ общественных объединений по их заявкам, путем заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение определенных работ и предоставление услуг, а также в форме социального заказа на выполнение различных государственных программ и поручений.

По механизму правового осуществления такой поддержки эти формы представляют собой различные виды гражданско-правовых договоров, а с точки зрения содержания отношений между общественными объединениями и государством они различаются по степени инициативы участников этих отношений. В случае получения государственных грантов инициатива объединения максимальна, поскольку в этом случае государство, обладая бюджетными ресурсами на решение социальных задач и устанавливая их приоритетность, может выделить часть таких ресурсов под определенные проблемы. При этом общественные объединения, составляя свои заявки, самостоятельно предлагают, что именно нужно сделать в этой сфере и каким образом, сколько на это необходимо ресурсов и какой результат оправдает сделанные вложения. Государственным органам нужно будет лишь сравнивать и выбирать представленные заявки.

#### **Вопросы для самопроверки**

1. Охарактеризуйте институциональные основы формирования экономики общественного сектора.
2. Чем определяется порядок отнесения институциональных структур к общественному либо частному сектору экономики?

3. Опишите основные признаки и факторы, определяющие развитие частно-государственного предпринимательства.

4. Какие существуют основные организационно-правовые формы государственных предприятий?

5. Раскройте роль и функцию «золотой акции» в управлении акционерным обществом.

6. Дайте характеристику понятию «некоммерческая организация».

7. Каковы основные виды и формы некоммерческих организаций?

8. Опишите экономические основы функционирования некоммерческих организаций.

9. Раскройте основные признаки и особенности благотворительной деятельности в РФ.

10. Опишите место и роль низовой демократии в формировании институтов гражданского общества.

11. Охарактеризуйте особенности взаимоотношений органов местного самоуправления с органами общественного самоуправления.

12. Какие существуют формы государственной поддержки общественных объединений?

## Раздел 2

### ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

#### ТЕМА 3 ФОРМИРОВАНИЕ СПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА ОБЩЕСТВЕННЫЕ И СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫЕ БЛАГА

Существует ряд благ, которые агенты, децентрализованно действующие на рынке, могут вовсе не поставлять, хотя эти поставки могут принести значительный положительный общественный изгишек. Если речь идет о так называемых «общественных благах», то государство осуществляет вмешательство с целью дополнить рынок (а не просто подкорректировать его).

В то же время существуют блага, получившие название социальными значимыми благ. Они поставляются государством — или государство изменяет формы их поставки — с тем, чтобы навязать потребителям предпочтения, которые оно считает более правильными (т.е. «осчастливить потребителей помимо их воли»).

#### 1. Понятие общественного блага и его основные свойства

В данной теме рассматриваются общественные блага и социально значимые блага.

Важное значение для обоснования необходимости общественной роли сектора, в том числе активной экономической роли государства, имеют теоретические концепции провалов рынка. Центральное место среди них занимает концепция общественного блага. Впервые она в развернутом виде была выдвинута в 1954 г. американским профессором П. Самуэльсоном и развита его соотечественником профессором Р. Масгрейфом в концепции социально значимого блага (заслуженного блага) в конце 50-х годов.

Изначально концепция общественного блага выделяла два основных свойства (критерия) общественного блага, которые делают

его отличным от частного блага, — неколлективностноспособность и неисключаемость.

Неколлективностноспособность общественного блага предполагает, что благо неделимо, не может быть «расфасовано» и продано поштучно, неизбирательно и потребляется совместно. Неколлективностноспособность общественного блага означает, что потребление общественного блага одним человеком не сокращает потребления другого индивида.

Общественное благо остается доступным для использования всеми в неуменшающемся количестве и качестве. Типичным примером неколлективностноспособности потребления может служить национальная правовая система. Потребление услуг национальной правовой системы как общественного блага не уменьшает и не ухудшает положение населения в связи с появлением на свет новых граждан страны. В качестве примера неколлективностноспособности потребления также можно привести национальную спутниковую службу погоды.

Неисключаемость общественных благ означает, что потребление блага одним человеком не исключает из потребления других индивидов. Принято различать техническую невозможность и экономическую нелегособразность исключения общественных благ. Если общественное благо совершенно неделимо, то практически невозможно его исключить. Если затраты на достижение исключаемости общественного блага слишком высоки, т.е. требуются огромные средства на осуществление контроля за допуском людей к общественному блага, исключаемость может оказаться экономически неоправданной. Так, например, городской парк отдыха можно огородить, поставить охрану и сделать парковые услуги объектом потребления и использования теми группами населения, которые способны платить за указанные услуги. Но возможна такая ситуация, когда плата за услуги городского парка не сможет покрыть огромных затрат на возведение ограды вокруг парка и на содержание работников охраны и касиров. Следовательно, достижение исключаемости общественного блага в виде отдыха в городском парке будет экономически нелегособразно.

Наличие таких критериев в их крайних случаях — конкурентность и неколлективностноспособность, исключаемость и неисключаемость — позволяет провести границу между чистым частным и чистым общественным благами.

## 2. Виды, характеристика, порядок формирования предложения и классификация общественных и социально значимых благ

### Чистое общественное благо

Чистое частное благо представляет собой сочетание конкурентности и исключаемости, а чистое общественное благо обладает одновременно двумя свойствами — неколлективностноспособностью и неисключаемостью. В реальной жизни чистое частное благо и чистое общественное благо можно представить как крайние полюса шкалы экономических благ, между которыми находятся смешанные блага различного рода, близость расположения которых к тому или иному полюсу определяется доминированием свойства частного или общественного блага. Если чистые общественные блага характеризуются совершенной неубываемостью и неуменшаемостью их потребления и использованием, то смешанные блага отличаются различной степенью исключаемости и частичной уменьшаемостью в процессе их потребления.

При заданном объеме услуг (а следовательно, и издержках) объем произведенного общественного блага пропорционален  $n$  — количеству человек, на которых распространяется эта услуга. Значит, кривые совокупных издержек, средних издержек и предельных издержек могут изображаться просто как функции от  $n$  (рис. 3.1).

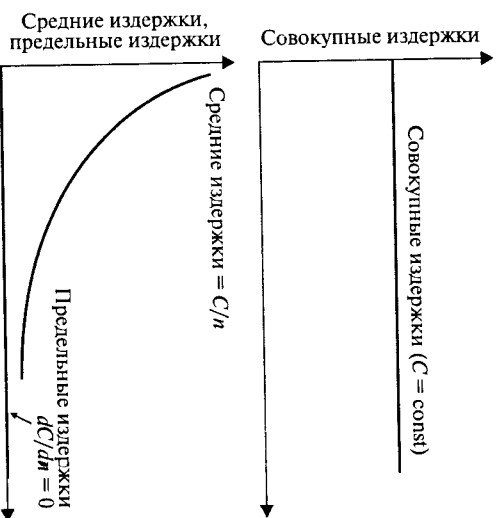


Рис. 3.1. Кривые издержек на чистое общественное благо

До тех пор, пока предельные издержки равны нулю, чистое общественное благо в оптимальном случае должно поставаться по нулевой цене (такой, что  $C/n = p$ ). Это, разумеется, не означает, что совокупные издержки на данное благо не должны покрываться. Значит, частное предприятие, ограниченное необходимостью соблюдать бюджетное равновесие, не сможет производить чистое общественное благо. Во всяком случае, даже если бы оно попыталось установить цену, оно было бы неспособно это сделать, поскольку принцип исключения в данном случае не действует.

В условиях рынка в обществе, где достаточно надежны гарантии прав, тот, кто хочет потреблять частное благо, но не платит за него, не может его получить. В таких случаях говорят, что он исключен из потребителей этого блага. Этот принцип исключения нельзя применить к чистым общественным благам: для того чтобы пользоваться общественным благом, достаточно находиться в зоне его потребления (неделимое потребление). В этих условиях взимать плату за потребление благ невозможно. Не существует и наказания в виде исключения за неплату. Ведь как, например, лишить жителя России услуг обороны иначе, как выдворив его из страны? Так что факт защищенности неотделим от факта нахождения на данной территории.

Чистых общественных благ, свойства которых достаточно близки к вышеописанным (предоставление с нулевыми предельными издержками и неделимое потребление), довольно немного (оборона, полиция, юстиция, дипломатия, освещение улиц и т.п.). Реже всего выполняется условие неделимого потребления. В большинстве случаев для того, чтобы воспользоваться общественным благом, требуется волевое действие (выйти или выехать на дорожку, включить телевизор и т.п.). Это — так называемое благо с делимым потреблением, оно вполне может оставаться чистым общественным благом в том смысле, что условие нулевых предельных издержек остается выполненным. Так или иначе делимость потребления имеет два важных следствия: 1) количество блага, потребленного одним индивидом, уже не обязательно равно количеству, потребленному вторым индивидом (даже если параметр местонахождения не изменяется от одного индивида к другому); 2) теоретически можно выяснить, кто потребляет благо, и требовать оплаты уже после потребления.

Выбор между бесплатным и платным предоставлением блага будет зависеть от уровня издержек на взымание этой платы (от «издержек на исключение» тех, кто не платит). Так, ряд обще-

ственных благ делимого потребления могут поставляться на рынке, если издержки на взымание платы за них не слишком велики, что позволяет делать исключение рентабельным. Если же, напротив, издержки на исключение чересчур велики, то предпочтительнее оставить соответствующим институтам заботу о предоставлении общественного блага по нулевой цене (и покрывать издержки на него за счет налогов). В отличие от случая чистых общественных благ с неделимым потреблением предоставление соответствующим институтам чистых общественных благ с делимым потреблением проδικтовано не техническими соображениями (технически это возможно сделать по-другому), а экономическими (экономически более выгодно предоставлять их по нулевой цене, чем тратиться на исключение).

В ходе технического прогресса издержки на исключение могут меняться (или из-за разного рода внешних воздействий) в ту или другую сторону. В этих условиях оптимальная граница между общественным и частным секторами может со временем смещаться: по мере снижения издержек на исключение или изобретение новых технологий исключения становится возможным взимать плату там, где это было экономически невозможно еще несколько лет назад.

#### **Смешанные общественные блага**

Можно рассматривать общественные и частные блага как два полярных случая, между которыми существуют различные промежуточные стадии. Для того чтобы описывать пространство этих промежуточных состояний, существует понятие смешанного общественного блага.

Прежде всего ряду общественных благ присуща «привязка к месту»: потребление их невозможно вне ограниченной зоны или вне особой категории лиц. В этих случаях вмешательство общественного сектора не всегда необходимо. Частные инициативы типа «клубов», для которых установлено право входа, часто в состоянии достаточной мере снизить издержки на исключение, что позволяет сделать экономически возможным предоставление локального общественного блага.

Смешанное благо в отличие от чистого блага является исключительным общественным благом, благом совместного потребления с избирательностью, альтернативностью его использования, с убыванием его потребления. Смешанное благо может быть объектом купли-продажи, т.е. быть платным.

Разновидностью исключаемого смешанного блага является перегружаемое общественное благо. Оно выступает неисключаемым до определенного порогового уровня, за которым наступает нехватка этого блага для всех, т.е. его перегрузка. Использование блага за пороговым уровнем одним человеком исключает другого из потребления или уменьшает возможность потребления такого блага другим. Типичным примером перегружаемого общественного блага являются шоссейные дороги, мосты, туннели. До определенного уровня полезность этих благ у всех потребителей остается одинаковой и дополнительные потребители не ухудшают положение других пользователей. Здесь проблема избытка потребителей не стоит. Однако начиная с некоторого момента, например при использовании шоссейными дорогами в часы пик, появление дополнительных потребителей ведет к образованию дорожных пробок, уменьшению скорости, возрастанию опасности движения и созданию прочих неудобств для других.

Перегружаемое общественное благо до определенного уровня обладает свойствами и чертами чистого общественного блага, до ступ к нему для всех членов общества бесплатен. За пределами же этого уровня оно обладает свойствами и чертами платного частного блага. С помощью установления платы за предоставление перегружаемых общественных благ регулируются предложение и спрос на эти блага и обеспечивается рациональное использование материально-технической базы производства такого рода общественных благ, а также поддерживается их высокое качество.

Индивиды могут более или менее остро конкурировать между собой за потребление общественного блага.

Величина  $\alpha$  — мера «общественности» поставляемого общественного блага, а  $(1 - \alpha)$  — мера его «делимости». Если  $\alpha = 1$ , то это благо — чисто общественное: количество, на которое может рассчитывать каждый, равно общему количеству блага и не зависит от количества потребителей. Если  $\alpha = 0$ , то это чистое частное благо: в среднем на каждого приходится  $1/n$ -я количества, предданазначенного для всего сообщества в целом. Между этими двумя крайними значениями возможны любые промежуточные случаи — более или менее общественные блага (при этом потребители более или менее остро конкурируют за право их потреблять).

Степень  $\alpha$  «общественности» блага, т.е. большая или меньшая степень конкуренции между потребителями, может изменяться в зависимости от числа последних. В этом случае говорят о явлениях перенасыщения или переполненности. Это, безусловно, важней-

ший фактор, снижающий уровень «чистоты» общественных благ. После пересечения определенного порога предельные издержки на предоставляемое благо уже не нулевые. На рис. 3.2 график функции совокупных издержек горизонтален до наступления порога перенасыщения  $E$ . Дальше функция совокупных издержек начинает возрастать.

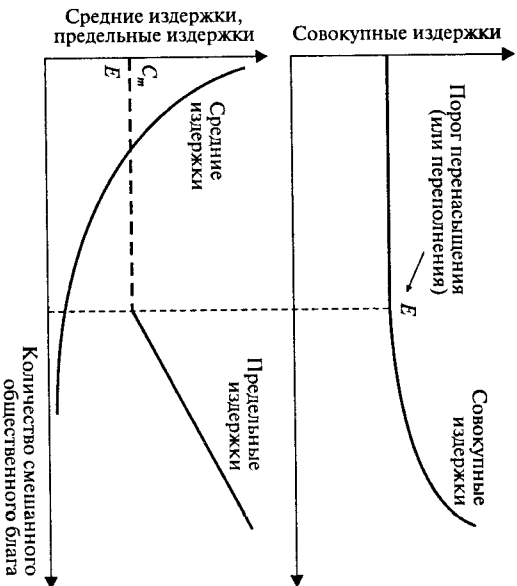


Рис. 3.2. Функции издержек для общественных благ при перенасыщении

Типичный пример перенасыщения — это автострада: до точки  $E$  появление нового автомобиля не уменьшает количества транспортных услуг, которыми пользуются другие водители. Выше этого порога выезд на дорогу еще одной машины замедлит скорость движения всех остальных (на графике видно, что замедление возрастает с каждой машиной). Это снижение качества услуги можно интерпретировать как издержки (измеряемые объемом расходов, необходимых для того, чтобы устранить перенасыщение). Каждый новый участник движения, появляющийся на дороге после наступления порога перенасыщения, уже становится причиной замедления для всех.

Существует две причины повышения совокупных издержек при увеличении числа людей:

— прямые предельные издержки могут стать положительными (в нашем примере — объем необходимого ремонта, расходы на со-

держание, а также степень износа Дороги попадают в зависимость от интенсивности движения);

— «качество» предоставляемых услуг. До перехода точки  $E$  бывшее постоянным, начинает падать. Это снижение качества соответствует косвенным издержкам, которые можно измерить как объем ресурсов, которые бы понадобились для того, чтобы это снижение качества устранили.

Это означает, что в оптимальном предельная маржа замещения для потребителя между смешанным общественным благом и частным благом в денежном выражении должна быть равна его цене (предельным частным издержкам на него) минус издержки на компенсацию дополнительной неполноценности с учетом инвестиций в качество услуг.

Другой разновидностью смешанного блага является благо социального потребления с ограниченным доступом, которое принято называть клубным благом. Здесь принцип исключительности применяется не к отдельному человеку, а к группе людей. Доступ к потреблению такого рода смешанных благ ограничен уставными требованиями и размерами членских взносов. Типичными примерами организации предоставления смешанных благ ограниченного доступа могут быть клубы по интересам (например, теннисный клуб), добровольные ассоциации домовладельцев и другие самоуправляемые общественные организации. Здесь объектом исключения являются не отдельные члены общества, не индивидуальные потребители, а сообщества людей и группы потребителей.

Численность потребителей клубного общественного блага возможно увеличивать до тех пор, пока переполнение, обусловленное приемом последнего «члена клуба», не приведет к уменьшению выгода для других его членов, которое будет уравновешено снижением издержек, вследствие участия нового члена клуба в финансировании затрат. В случае, когда численность пользователей задана, количество предоставляемого для потребления блага должно увеличиваться до тех пор, пока предельные затраты индивида на получение этого блага не уравновесят его предельную полезность.

В ситуации, изображенной на рис. 3.3, видно, что если численность пользователей не достигает  $N^*$ , то им невыгодно потребление данного блага. Наиболее выгодной является численность пользователей в промежутке между  $N^*$  и  $N^*$ , так как только при таком числе потребителей полезность, доставляемая благом индивиду, превышает его затраты на получение данного блага. Обратим внимание, что определенный таким образом диапазон отнюдь не

совпадает с интервалом  $N^* N^{**}$ , в рамках которого выгоды, оцениваемые без учета издержек, максимальны. Вместе с тем внутри диапазона  $N^* N^*$  разной численности потребителей соответствуют, конечно, неодинаковые соотношения индивидуальных затрат и выгоды, поэтому для достижения оптимума необходимо оценить предельные значения этих величин.

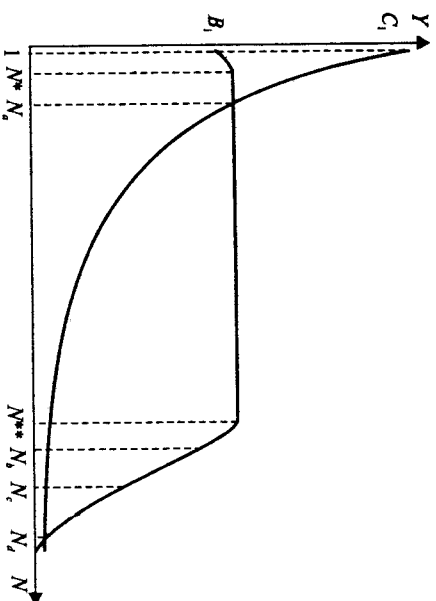


Рис. 3.3. Индивидуальные выгоды и издержки потребления клубного блага

$N$  — численность потребителей;  $B$  — выгоды в денежном выражении;  $C$  — затраты потребителей в денежном выражении;  $Y$  — денежный масштаб  
Источники: Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. М.: Наука, 1995. С. 37

Классификации (группировки) общественных благ производятся не только с учетом возможности исключения и степени использования (в том числе убываемости потребления) этих благ, но и с учетом критерия внешнего (экстерналичного) эффекта. Он может быть положительным (например, эффект повышения образовательного уровня населения, укрепления здоровья, развития науки и культуры и т.д.) и негативным (например, ущерб окружающей среде и здоровью людей в связи с внедрением экологически несовершенных производств и технологий).

Внешние эффекты различаются по масштабам и долгосрочности своего воздействия. Комбинация внешних эффектов с учетом их масштабности и временного лага воздействия с общественными благами дает возможность выделить следующие виды чистых общественных благ:

- чистое общественное благо, внешний эффект воздействия которого имеет национальное и мировое значение (например,

открытия в области фундаментальной науки, мировые шедевры литературы и культуры, общегосударственные стандарты, спутниковая связь и т.д.);

- чистые общественные блага с региональным и локальным эффектом воздействия (например, местное радио и телевидение, муниципальная полиция, пожарная охрана, места отдыха и т.д.).

Внешний эффект может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления и в связи с этим выделяются: социально значимое благо (заслуженное благо) и благо, создаваемое в отраслях с естественной монополией. К социально значимым благам относятся образование, здравоохранение, культура и услуги других отраслей социально-культурной сферы.

#### Социально значимые блага

Социально значимыми благами называют частные блага, потребление которых — вопрос, представляющий общественный интерес. В отношении этих благ рынок функционирует нормально и позволяет достигать оптимума по Парето, когда рассматривается совокупность индивидов. Если потребитель совершенно «независим», т.е. если функция общественного благосостояния строго индивидуалистская, то для данного распределения ресурсов рыночное равновесие соответствует максимуму общественного благосостояния.

Тем не менее государство может считать, что индивиды не могут сами правильно судить о своем «подлинном» благосостоянии, и полагает:

— что они плохо информированы;

— что их образование не позволяет им должным образом обрывать доступную им информацию;

— что существуют общественные ценности, которые выше индивидуальной свободы выбора.

Поэтому следует различать так называемые «социальные» предпочтения, а именно те, которые предъявили бы индивиды, если бы они обладали таким уровнем информированности, образованности и «гражданской ответственности», к которому стремилось бы государство.

Социально значимое благо обладает свойствами частного исключаемого блага и свойствами общественного блага благодаря положительному эффекту. Противоречивая природа социально значимого блага создает объективную основу для коллизии между текущими индивидуальными и долгосрочными общественными

предпочтениями в отношении потребления и использования такого рода благ. Возникает необходимость государственного вмешательства для разрешения этой коллизии в пользу общественных предпочтений и установления обязательного порядка потребления социально значимых благ. В соответствии с действующим в большинстве стран законодательством введено обязательное более образование и установлен обязательный уровень охраны здоровья и социального обеспечения. Государство вынуждено идти на ограничение свободы потребителей ради защиты их от самих себя. В противном случае при свободе потребительского выбора нет никаких гарантий, что определенная группа граждан не предпочтет расходовать свои средства на текущее потребление, а не на образование и другие социально значимые блага. С помощью государственного патернализма становится возможным смягчить нерациональность индивидуального потребительского поведения. Однако с расширением сферы социально значимых благ, с включением в эту сферу трансфертных платежей, ориентированных на справедливое распределение доходов, социальную стабильность, равенство возможностей, равный доступ всех членов общества к социально-культурным услугам, возникает опасность установления патерналистского деспотизма.

Как уже отмечалось выше, для заданной обеспеченности ресурсами максимизация соответствует аллокации ресурсов, отличной от той, которая присуща «спонтанному порядку» рынка с совершенной конкуренцией, так как предполагает патерналистское вмешательство государства в производство и обмен различных благ (товаров и услуг), потребляемых индивидами. Обязательное образование, обязательные медицинские осмотры, ограничения на потребление определенных товаров (спиртное, табак, наркотические препараты) — это классические примеры подобного вмешательства, отчасти оправданные логикой патернализма. Речь в данном случае уже идет не о том, чтобы решать проблему внешних эффектов (как действия одного индивида влияют на других), а о том, чтобы сыграть на необходимости «уберечь индивидов от них самих», или «осчастливить помимо их собственной воли».

На рис. 3.4 рынок соответствует равновесию «предъявленного» спроса, а патерналистские меры государства будут ставить своей целью изменить рынок, даже если это рынок с совершенной конкуренцией, так, чтобы достичь равновесия, соответствующего «социальным» предпочтениям.

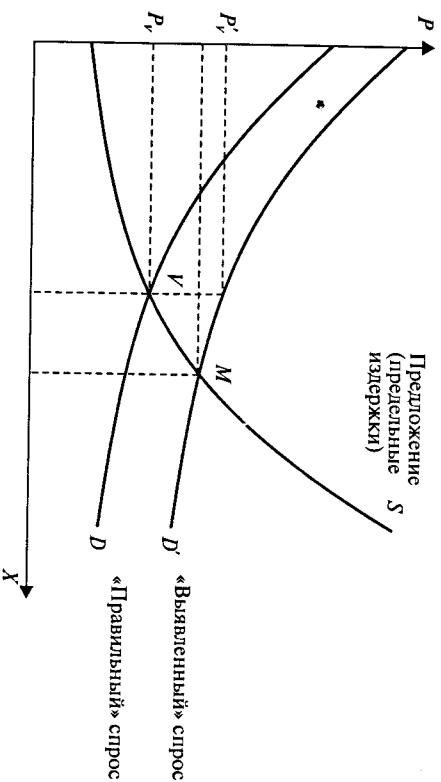


Рис. 3.4. Рыночное равновесие и оптимум для случая социально значимого общественного блага

Государственное вмешательство может приобрести различные формы. Если вопрос только в том, чтобы восполнить нехватку информации, государство теоретически может ограничиться тем, чтобы бесплатно ее предоставлять (информация — это особая разновидность общественного блага). Если все происходит должным образом, то «предъявленный» спрос сам сравняется с «социальным». Все же в некоторых случаях этот тип «минимального» вмешательства невозможен технически (когда распространение информации требует слишком много времени, что не позволяет решить возникающую проблему — как в случае всякого рода «мер срочного порядка»). Этот тип вмешательства также может оказаться экономически более дорогостоящим, чем другие, непосредственные формы контроля.

Когда разрыв между предьявленными и «социальными» предпочтениями происходит от недостаточного уровня образования, распространение информации не даст результатов (индивиды не в состоянии правильно обращаться с этой информацией). В таком случае необходимо прибегать к другим методам вмешательства. Государство может изменить цены, применяя систему налогов или субсидий, устанавливая количественные ограничения на производство или потребление, национализировать сектора, производящие соответствующие блага и т. п. В случае, изображенном на рис. 3.4, государство может достичь своей цели, установив, к примеру, налог на единицу блага в размере  $P_v - P_m$ .

Предпочтения государственного патернализма иногда могут предполагать полный запрет на производство и потребление соответствующего блага (спиртное в годы сухого закона в США, наркотики, огнестрельное оружие и т. п.). В этом случае возникает ситуация, изображенная на рис. 3.5. Рыночное равновесие, полученное исходя из предьявленного спроса на те или иные блага, соответствует положительному производству в точке M, тогда как оптимум, отвечающий «правильному» спросу, ведет к другому решению, к точке V, где количество произведенного блага равно нулю (что означает полный запрет на его производство и потребление).

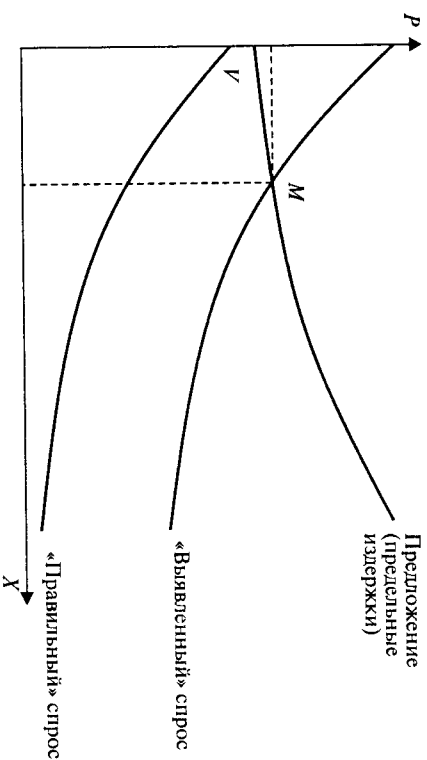


Рис. 3.5. Государственный патернализм и запрет на производство

В противоположность общественному благу социально значимое благо может относиться к любому из двух типов (к частным или общественным благам). Пока вмешательство государства имеет конечной целью заставить сообщество извлечь пользу из той информации, которую оно (государство) считает самой качественной, можно продолжать делать вид, что социально значимые блага не ставят под сомнение «независимость» потребителя. Можно представить себе рынок, где информированные индивиды действительно предъявляют такой же спрос. Это, разумеется, уже не тот случай, когда цель — заставить сообщество «воспользоваться» образованьем или этическими нормами, которые государством сочло лучшими. Ясно, что патерналистские меры под предлогом недостаточного образования или несовершенной этики всегда соответствуют желанию осуществлять патерналистское вмешательство,



при котором «Просвещенностью» предпочтения уполномоченных лиц подменяют предпочтения индивидов.

Даже в обществах, которые серьезно заботятся об уважении персональных прав, бывают случаи, когда для патерналистского вмешательства группы «просвещенных» деятелей имеются веские основания. Прекрасный тому пример — контроль за продажей лекарств. Конечно, можно себе вообразить рынок, где свободно продаются любые препараты, вплоть до самых ядовитых. Безусловно, в длительной перспективе такой рынок функционировал бы эффективно — даже резонно предполагать, что случаи проб-ошибок самых отчаянных потребителей позволили бы ускорить темпы прогресса в медицине. Тем не менее, пожалуй, стоит сэкономить на таких пробах и ошибках, положившись в этой области на группу «просвещенных» медиков и фармацевтов.

Как уже нами отмечалось, проблема государственного патернализма состоит в том, что оно всегда в большей или меньшей степени основано на авторитарных действиях. Есть опасность, что оно станет прикрытием для волеизъявления государственных чиновников и послужит оправданием любого государственного вмешательства. Так, по мнению Дж. Стиглица, в этих условиях одна группа граждан может навязать через властные структуры свою волю и предпочтения другим слоям населения, а также свои взгляды в отношении того, как вести себя и что потреблять. Поэтому многие авторы во имя «этики свободы» отвергают даже самую идею социально значимых благ.

Блага, создаваемые в отраслях естественной монополии, представляются собой исключения блага совместного потребления, их принято называть квазиобщественными. В этих благах больше свойств частного блага и меньше характерных свойств общественного блага. К отраслям естественной монополии относятся коммунальное производство и снабжение населения электроэнергией, газом, водой, теплом, а также связь и транспорт и т.д. Особенность этих отраслей состоит в крупномасштабности производства и в большой капиталоемкости, что требует значительного первоначального капитала для вступления в такие отрасли новых конкурентов. Это отражает рынок продукции естественных монополий от потенциальных конкурентов.

В отраслях естественной монополии более предпочтительны шансы для работающих здесь предприятий, чем для новых форм. Первые по сравнению со вторыми выигрывают в ценовой кон-

курентной борьбе за счет использования резервов мощностей и приведения в действие фактора экономии от масштаба.

Другой особенностью отраслей естественной монополии является трансмиссионность технологий (сетевой тип производства), который исключает дублирование и разукрупнение, а это мешает созданию конкурентной среды. Отрасли с естественной монополией включают наряду с производством трансмиссионного, сетевого характера производственно-технологические, хозяйственные структуры обычного типа, услуги и продукция которых относятся к частным благам. Разновидностями естественной монополии являются уникальные природные ресурсы, требующие общедо, совместного распоряжения, а также монополия на интеллектуальный продукт (в частности, право интеллектуальной собственности).

В литературе по экономике общественного сектора рядом авторов предложены развернутые классификации и типологии общественных благ (в виде комбинационных группировочных таблиц, дерева группировочной классификации, кубического и сферического, графического изображения сочетания критериев общественных благ).

Нами предлагается следующая группировка общественных благ с учетом набора соответствующих критериев (табл. 3.1).

Совместный характер потребления общественных благ определяет единство в применении критериев разграничения общественных благ различного вида и частных благ. В то же время это свидетельствует об общности государственного и общественно-добровольного секторов и об их принадлежности к экономике общественного сектора.

Данные статистики дают ориентировочное представление о соотношении между различными видами общественных и социально значимых благ на основе данных об удельных общественных расходах на их производство. Так, в конце XX в. в США доля общественных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП) на чистые общественные блага составила 9,1%, на социально значимые блага — 6,1, а с включением социальных трансфертных платежей — 17,8, на квазиобщественные блага — 4,5% (на производственную инфраструктуру и отрасли естественной монополии).

В Германии в этот же период на чистые общественные блага расходовалось 8,2% ВВП, на социально значимые блага (включая социальные трансферты) — 31,2, на общественно социально значимые блага — 13,3, на другие общественные блага — 4,6%. Аналогичная картина наблюдается по другим индустриально развитым странам.

Группировка общественных благ и социально значимых благ с учетом комбинации их свойств (критериев)

Чистое общественное благо		Смешанное общественное благо			Социально значимое (заслуженное благо)	
национального масштаба	регионального, локального масштаба	обычного типа (с преобладанием свойства частного)	перегруженное общественное потребление	ограниченного доступа (клубное благо)	услуги отраслей естественной монополии (квазиобщественное благо)	услуги социальной сферы
Полная неконкурентность, совместное пользование при полной неубываемости потребления, неделимость, полная неисключаемость в предоставлении блага, неальтернативность в использовании блага, предоставление благ государственными институтами		Совместный характер потребления с исключаемости и убываемости потребления	Совместный характер потребления с разной степенью убываемости потребления благ	Совместный характер потребления с разной степенью убываемости потребления благ	Совместный характер потребления услуг сетевого вида производства, высокая исключаемость и убываемость продукции несетевого производства	Совместный характер потребления с высоким уровнем исключаемости и убываемости объема и качества потребления, значительный объем и долгосрочный внешний эффект (предоставление благ в различной комбинации государственных, общественных и частных структур)
национальная оборона, законодательство, таможня и т.д.	местная полиция, органы власти и самоуправления	медикаменты и медицинская техника, табак, алкоголь, экологически вредные технологии и др.	мосты, туннели, шоссе, железные дороги, шлюзы и др.	услуги спортивных клубов, пляжи, парки и др.	железнодорожный транспорт, телекоммуникационная связь, коммунальные службы снабжения населения электроэнергией, водой, газом, теплом. Предоставление благ государственными и частными монополиями структурами	услуги образования, здравоохранения, культуры и др.

Она свидетельствует о том, что в общественных расходах на первом месте стоят социально значимые блага, на втором — чистые общественные блага, на третьем — другие виды общественных благ.

### 3. Основы ценообразования в общественном секторе. Проблема «безбилетника» и цены Линдалля

В общественном секторе цены играют специфическую роль, которая определяется особенностью формирования спроса и предложения общественных благ с учетом их разновидности. Это означает, что существуют различия в ценообразовании в зависимости от сегментации общественного сектора.

Порядок установления цен на чистые общественные блага отличается от ценообразования на смешанные общественные блага разного рода (например, от формирования цен на общественные блага, созданные естественными и институциональными монополиями, на социально значимые общественные блага и на перегружаемые общественные блага).

Поскольку чистое общественное благо потребляется всеми и невозможно исключить из потребления тех, кто не готов покупать его, и для всех новых потребителей предельные издержки его потребления равны нулю, то эта разновидность общественных благ не имеет рыночной цены (нулевая цена). Непосредственно потребители не производят денежной оплаты чистого общественного блага, они получают его бесплатно. Бесплатность чистых общественных благ имеет мнимый характер. Их финансирование осуществляется с помощью налогов.

Бесплатность чистых общественных благ означает, что равновесие предложения и спроса на них устанавливается не с помощью механизма цен, а путем неценового механизма принятия решений.

Неценовой механизм включает, во-первых, соблюдение бюджетно-финансового равновесия на основе баланса налоговых поступлений и нормативного финансирования, во-вторых, установление режима рационаирования с помощью карточек (талоннов, купонов) и очередности получения общественных благ и, в-третьих, использование социального института голосования (с помощью всеобщей избирательной системы или «голосования ногами»). Что касается равновесия спроса и предложения некоторых смешанных общественных благ (в частности, исключаемых и перегружаемых общественных благ), то оно устанавливается с помощью цен. Следовательно, различные сегменты общественного сектора от-

личаются неодинаковым соотношением неценового и ценового регулирования.

Для сегмента общественного сектора, имеющего отношение к чистым и социально значимым общественным благам, характерно неценовое регулирование, а для сегментов общественного сектора, касающихся производства и потребления продукции естественной монополии и исключаемых общественных благ, существенную роль в установлении равновесия спроса и предложения играет ценовое регулирование.

Ценообразование в общественном секторе, за исключением некоторых видов смешанных общественных благ, представляет собой ценообразование в условиях несовершенной конкуренции. Типичным примером является государственное регулирование цен на продукцию естественных монополий, к которым относятся коммунальные службы по снабжению населения электроэнергией, теплом, водой, газом, телекоммуникации, городской пассажирский транспорт, железная дорога и т.д.

Так, в условиях естественной монополии при росте производства средние издержки уменьшаются и в результате предельные издержки оказываются меньше, чем средние. При этом цена, равная предельным издержкам, не обеспечивает производителям выручки, достаточной для покрытия всех издержек.

Ценовая политика в общественном секторе не ограничивается регулированием цен естественных монополий. Ценовой механизм широко используется для трансформации внешних экстерналийных эффектов в цены (для учета и включения экстерналийного эффекта в цены) товаров и услуг, производимых в коммерческом секторе. Отрицательный внешний эффект, представляющий собой общественные издержки, возникающие в связи с вредными производственными воздействиями на окружающую среду или связанными с вредными привычками (потребление алкоголя, табачных изделий, азартных игр), учитывается в цене с помощью налогов (так называемые налоги Пигу). К ним относятся экологический налог, акцизы на алкоголь и табачные изделия. Внешний положительный эффект, вызванный общественной выгодой, получаемой третьими лицами, не участвующими непосредственно в хозяйственной сделке, учитывается в цене с помощью субсидии. Например, это выгоды, получаемые обществом в целом от роста уровня образования индивидов, укрепления их здоровья, расширения культурного кругозора.

Более подробно вопросы ценообразования в условиях естественных монополий и в вопросах регулирования внешних эффектов рассмотрены нами в теме 6.

Особое место в ценообразовании на блага, создаваемые в общественном секторе, занимает назначение цен на перегружаемые общественные блага и на исключаемые общественные блага клубного типа (общественные блага с ограниченным доступом).

К перегружаемым общественным благам относятся автомагистрали, мосты, тоннели, некоторые социально-культурные и рекреационные учреждения — национальные парки, музеи, библиотеки и т.д.

Здесь цена играет роль нормирования доступа к таким видам общественных благ, которые дополнительные потребители до определенной границы (точки) могут использовать бесплатно, поскольку предельные издержки для дополнительных потребителей являются нулевыми.

Однако рост потребителей до критической точки, после которой наступает перегрузка, каждый дополнительный потребитель общественных благ уменьшает выгоды (полезность их для других потребителей). Это вызывает рост издержек. При этом необходимо установить цену в целях нормирования числа потребителей общественного блага после достижения точки перегрузки. Цена (плата) за пользование дорогами, мостами, тоннелями не только нормирует их использование, но и дает доход, необходимый для текущего содержания и ремонта этих сооружений. Цена на некоторые услуги рекреационных и социально-культурных учреждений устанавливается в зависимости от интенсивности потоков посетителей и пропускной способности этих учреждений, для использования их мощности в научных и экспериментальных целях, а не только для зрительского осмотра.

Цены на общественные блага клубного типа (услуги таких сооружений, как бассейны, теннисные корты, клубы по интересам и т.д.) устанавливаются на договорной основе и членские взносы собираются путем добровольной кооперации. При этом размер платежей рассчитывается таким образом, чтобы не допустить перегрузки общественного блага. Финансирование содержания таких сооружений производится на принципах организации добровольных, товарищеских обществ потребительского типа.

В условиях рыночной экономики механизм неценового регулирования рассматривается по аналогии с ценовой моделью равновесия.

Такие инструменты неценового равновесия в общественном секторе, как налоги, финансовые нормы, временные нормы очередности, голоса избирателей-налогоплательщиков принято считать аналогами рыночных цен. Но, как известно, аналогия не есть тождество. Поэтому важно видеть различия между кажущимся сходством явлений и их сущностью.

Включение рыночной деятельности в экономический оборот вызывает необходимость соизмерения общественных и частных благ для того, чтобы можно было с помощью кривых безразличия и производственных возможностей определить эффективное распределение экономических благ при ограниченности общественных ресурсов и сопоставлять предельные общественные затраты с предельными общественными выгодами. Большое значение для сведения общественных благ к частным имеет метод денежной оценки альтернативной стоимости общественных благ.

Этот метод предусматривает денежную оценку готовности потребителем оплачивать налогами производство соответствующих общественных благ, т.е. допускается трактовка налога как цены. Но использование налога как «квaziцены» в сфере рыночной деятельности наталкивается на немалые методологические трудности, связанные с особенностями учета спроса и предложения общественных благ, а также с необходимостью допущения гипотезы о неизменной полезности денежного дохода при количественном сравнении полезности частных и общественных благ.

Для производства и потребления общественного блага, как известно, требуются коллективные действия, которые и складываются из действий индивидов. Поскольку ожидаемый эффект сформируется на основе коллективного действия в целом и может быть достигнут при разных вариантах распределения затрат: трудовых усилий, денежных взносов и т.д., то в случае максимизации собственной функции полезности каждый из индивидов может постараться свести свою долю затрат к минимуму.

Следовательно, можно сделать вывод, что заинтересованность в общественных благах совместима с тенденцией к уклонению от участия в коллективных действиях, необходимых для получения этих благ.

Таким образом, в экономике общественного сектора возникает проблема «безбилетника», которая занимает основное место в теории коллективных действий. При рассмотрении проблемы «безбилетника» необходимо учитывать три условия: во-первых, общественное благо, которое производится, обладает абсолютной

неисключаемостью и при этом имеет примерно равную полезность для всех потребителей при любом уровне поставки; во-вторых, минимизация затрат во всех случаях равна неучастию в предполагаемых действиях; в-третьих, принудительное введение обязательств и их реализация не требуют существенных дополнительных расходов. При этих условиях возникает альтернатива положиться на добровольное участие всех индивидов либо убедиться, что все предпочтает быть «безбилетниками», а благо не производится вообще. Существует также возможность возложить поставку данных благ на распорядящееся правом принуждения государство, не увязывая напрямую это решение с тем, как государство будет распределять бремя затрат (налоговое бремя).

В действительности все далеко не так однозначно. Например, когда речь идет о смешанном общественном благе, то издержки принудительного привлечения к оплате могут и превысить затраты, с помощью которых можно было бы ввести ограничения на доступ. Другими словами, можно вместо проблемы «безбилетника» попытаться попробовать решить проблему неисключаемости. При этом необходимо учитывать, что введение ограничений не только требует дополнительных затрат, но и может привести к снижению интенсивности использования блага.

В этой связи надо заметить, что добровольное участие в производстве и финансировании общественных благ, безусловно, предпочтительнее, чем принудительное, поскольку принудительно наложенные обязательства, при прочих равных условиях, снижают уровень благосостояния индивида. Это объясняется тем, что фиксация и реализация любых обязательств сами по себе предполагают издержки. Например, необходимо затрачивать средства на выявление и преследование экономических субъектов, которые уклоняются от уплаты налогов, и т.д.

Добровольный принцип участия граждан в производстве общественных благ вытоден и потому, что нормы замещения блага другими порой для разных потребителей неодинаковы и если в распоряжении государства нет механизма распределения бремени расходов, то ответ на вопрос о целесообразности принуждения далеко не однозначен. Ведь многие индивиды (прежде всего те, для кого предельная полезность блага относительно невысока) начинают проигрывать от увеличения производства данного блага. Вместе с тем только учет интересов каждого из потенциальных потребителей в отдельности способствует достижению Парето-оптимальной ситуации.

В теории и практике экономики общественного сектора существуют два основных подхода к реализации принципа добровольности. Первый подход основывается на способности общества избирательно вознаграждать своих членов частными благами, второй — на принципе взаимных ожиданий. В совокупности они отвечают на вопрос, почему эффективнее других действуют группы корпоративных интересов, имеющие привилегированное положение или длительную историю.

Необходимо также отметить, чтобы вклад каждого индивида в коллективные действия должен быть четко различим для других членов сообщества, чтобы они могли согласованно реагировать на изменения размеров данного вклада. Выполнить последние условия в небольшой группе намного легче, чем в сообществах национального или регионального масштаба, поэтому добровольное участие в создании коллективного (клубного) блага, вероятнее, чем в создании чистого общественного блага.

#### Распределение издержек на общественные расходы:

##### Анализ Линдаля

«Цены» общественного блага для различных индивидов, точно отражающие дифференциацию норм замещения, в идеале могли бы служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигается, принято называть равновесием Линдаля, а сами такие «цены» — ценами Линдаля.

В ситуации равновесия принцип альтернативных издержек (условие, необходимое для оптимальной аллокации ресурсов) требует, чтобы каждая единица ресурсов, использованная в общественном секторе, была оплачена по той же цене, по которой за эти ресурсы готов заплатить частный сектор (с тем чтобы поставлять частные блага). Величина предельной готовности платить за ресурсы должна быть одинаковой в общественном и в частном секторах. Пассивное (соответственно активное) сальдо бюджета означает, что предельная готовность платить за ресурсы, с тем чтобы поставлять общественные блага, ниже (соответственно — выше), чем предельная готовность платить за те же ресурсы, с тем чтобы поставлять частные блага; значит, найдено избыток (соответственно — недостаток) общественного блага. Изменение аллокации ресурсов между двумя секторами, при которой государственные расходы покрываются за счет такой же суммы налоговых сборов с частного сектора, позволило бы добиться улучшения по Парето.

Правило бюджетного равновесия распространяется только на аллокацию ресурсов в равновесном состоянии — и ничего не го-

ворит о выборе момента, когда следует прибегнуть к нарушению бюджетного равновесия с целью стабилизировать разбалансированную экономику. Более того, применение правила должно носить межвременной характер. Если равенство между расходами и доходами должно выполняться в любой момент времени, когда дело касается текущих государственных расходов (т.е. имеющих отношение исключительно к покупке услуг или потребительских благ), то дело обстоит иначе, когда под расходами подразумеваются инвестиции. Здесь их объем должен быть равен пересчитанной на настоящий момент сумме налогов, которые в будущем внесут налогоплательщики взамен тех услуг, которые позволят обеспечить эти инвестиции в пределах каждого периода. Результатом этого будут одновременно и дефицит новых инвестиций (а, стало быть, и финансирование за счет заемных средств или за счет ранее созданных государственных фондов), и долгонительные платежи по предыдущим инвестициям. Все же для простоты — когда не указывается обратное — мы в дальнейшем будем подразумевать, что государственные расходы включают только текущие расходы. Значит, бюджетное равновесие необходимо будет соблюдать в пределах каждого периода.

Знания того, что совокупный доход должен быть равным расходам, недостаточно, чтобы определять политику бюджетного распределения. Нужно суметь ответить на два вопроса:

- 1) каков желательный объем государственных расходов;
- 2) как оптимально распределить затраты в виде налогов на индивидов.

Анализ Линдаля имеет двойное преимущество: он не только отвечает на оба вопроса сразу, но и показывает, как эти ответы можно получить децентрализованно (в результате переговоров между группами общества, а не в рамках централизованного решения).

##### Диаграмма Линдаля

Общество состоит из двух однородных групп индивидов  $A$  и  $B$ . Их ресурсы до налогообложения составляют соответственно  $y_a$  и  $y_b$  (где  $y = y_a + y_b$ ).

Пусть  $g$  — это объем государственных расходов, а  $t$  — сумма налогов. Бюджет должен быть сбалансирован (тем самым соблюдается принцип альтернативных издержек):  $g = t$ .

Так,  $g$  на  $h\%$  платит группа  $A$ , а на  $(1 - h\%)$  — группа  $B$ . Бюджетные ограничения записываются следующим образом:  $y_a = x_a + h \cdot g$  и  $y_b = x_b + (1 - h) \cdot g$  (значение  $h$  лежит между 0 и 1);  $x_a$  и  $x_b$  — количество благ, которые произведены частным сектором и

которые потребляют соответственно  $A$  и  $B$  (предполагается, что частные агенты не делают сбережений).

На рис. 3.6 а изображен выбор рационально действующего индивида, репрезентативного члена группы  $A$ , между благами, поставляемыми общественным и частным секторами. Оптимальное распределение  $x_a^i$  и  $g$  для  $A$  располагается в точке касания линии бюджетного ограничения для заданного  $h$  и наиболее высоко расположенной кривой безразличия. В зависимости от значения  $h$  угол наклона кривой бюджетного ограничения изменяется, при этом меняется и точка равновесия. Когда  $h = 1$  ( $A$  оплачивает 100% государственных расходов), мы попадаем в точку  $g_{max}$ . С уменьшением  $h$  кривая бюджетного ограничения поднимается к горизонтальному положению, вращаясь вокруг неподвижной точки  $y_a^i$ . Когда  $h$  стремится к нулю, спрос группы на  $g$  со стороны группы  $A$  стремится к бесконечности (поскольку  $g$  больше ничего не стоит для  $A$  — при условии, что не возникает насыщения).

Местоположение точек равновесия для различных значений  $h$  соответствует линии цены, из которой можно вывести кривую спроса на  $g$  со стороны  $A$ , или кривую Линдалля для  $A$ ,  $g = g_a^i(h, y_a^i)$  (рис. 3.6 б).

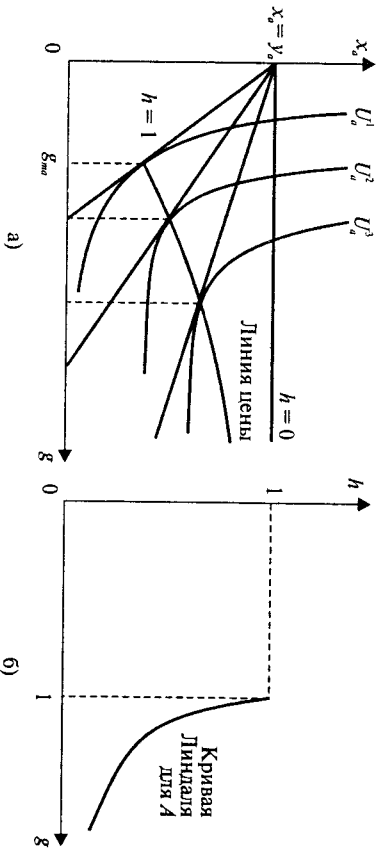


Рис. 3.6. Спрос на благо, поставляемое общественным сектором, и кривая Линдалля для  $A$

Подобным же образом можно вывести и кривую Линдалля для группы  $B$ ,  $g_b^i = g_b^i(1 - h, y_b^i)$ . Если совместить обе кривые на одном графике (рис. 3.7 а, так называемый график Линдалля), можно определить точку равновесия  $E$ . В этой точке, которую называют решение Линдалля, обе группы согласуются как в отношении госу-

дарственных расходов ( $g$ ), так и в отношении распределения финансируемых этих расходов ( $h$ , группой  $A$  и  $1 - h$  — группой  $B$ ).

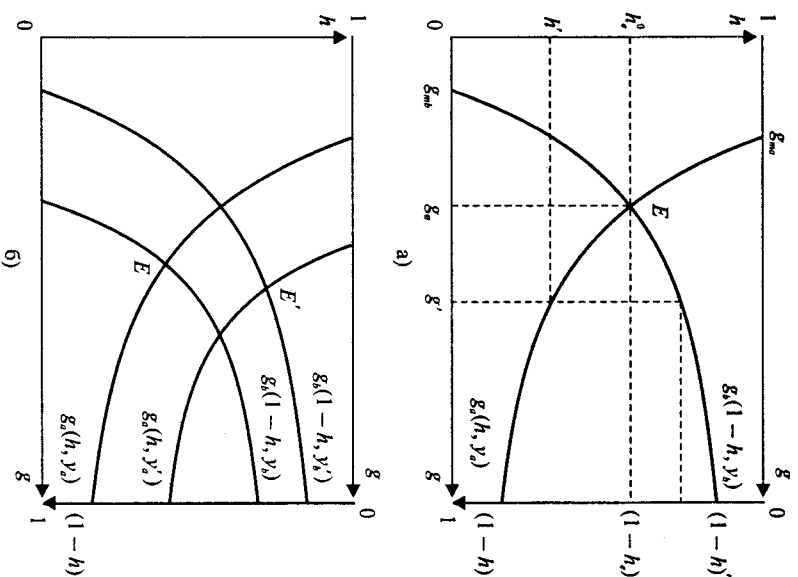


Рис. 3.7. График Линдалля

Заметим, что:

— вертикальные оси сориентированы в обратном направлении (при любом увеличении части, оплаченной группой  $A$ , на такую же сумму уменьшается часть, которую оплачивает  $B$ );

— горизонтальные оси сориентированы в том же направлении, так как группа  $A$  потребила такое же количество расходов  $g$ , что и  $B$ . Это происходит по следующей причине: в отличие от ситуации с частными благами индивиды конкурируют между собой не за потребление  $g$ , а только за его финансирование. Следствием отсутствия конкуренции является, однако, согласованность объемов поставки

( $g_a$  и  $g_b$  равны); кривые Линдалля зависят от доходов рассматриваемых групп. Если, например,  $u_a$  возрастает, то кривая Линдалля для группы  $A$  смещается влево — при условии, что благо (товар или услуга)  $g$  не менее качественное в отношении группы  $A$ . По той же закономерности, если  $u_b$  убывает, то график  $u_b$  смещается влево (для того же самого значения  $1 - h$  спрос группы  $B$  на  $g$  меньше — опять же при условии, что благо  $g$  для нее не является менее качественным — см. рис. 3.7б). Если предположить, что каждая из групп располагает ищериывающей информацией о своей кривой спроса, можно полагать, что точка равновесия будет достигнута в процессе переговоров. Возьмем ситуацию, когда равновесие нарушено: на рис. 3.7 объявлен возможный объем государственных расходов. Группа  $A$  согласна заплатить  $h'$  и платит  $(1 - h)'$ . Вопрос состоит в том, что сумма  $h'$  и  $(1 - h)'$  меньше 1. Группы  $A$  и  $B$  не готовы финансировать весь объем  $g'$ . Тогда будет объявлен меньший объем расходов, чтобы приблизить к единице сумму значений готовности платить. После некоторого числа переговоров и при условии конвергенции характера процесса точка равновесия  $g_e$  будет достигнута, и это решение будет соответствовать оптимуму по Парето, т.е.

$$MRS_{g/A}^{u/A} + MRS_{g/B}^{u/B} = h + 1 - h = 1 \quad (\text{т.е. } MRT_{g/(A+B)}).$$

#### Решение Линдалля и максимум общественного благосостояния

Каждому распределению доходов (каждому значению  $u_a^0$  и  $u_b^0 = y - u_a^0$ ) решение Линдалля ставит в соответствие различные оптимумы по Парето. Значит, можно вычислять значения  $u_a^*$  и  $u_b^* = y - u_a^*$ , позволяющие при помощи переговоров по Линдаллю получать такой оптимум по Парето, который бы максимизировал функцию общественного благосостояния,  $W$ . Чтобы перейти от начального распределения к этому оптимальному распределению, необходимо перераспределение.

В заключение надо отметить, что даже если готовность платить за общественное благо для всех потребителей положительна, но не одинакова, а бремя финансирования производства распределяется поровну, происходит перераспределение в пользу тех, чья предельная готовность платить ниже. Ведь любое общественное благо может быть произведено лишь за счет фактического или потенциального уменьшения потребления других общественных или частных благ. Парето-нейтральными являются только такие изменения, при которых полезности утрачиваемых и приобретаемых благ уравновешивают друг друга с точки зрения каждого индивида.

Следовательно, индивидуальные «цены» общественных благ не только могут, но в принципе должны дифференцироваться, причем не произвольным образом, а в соответствии с дифференциацией предельных норм замещения.

Если для отдельного потребителя полезность общественного блага отрицательна, Парето-оптимизация предполагает выплату ему соответствующей компенсации. В принципе возможны ситуации, когда величина требующейся компенсации превышает готовность платить, имеющуюся у других потребителей. Тогда общественное благо становится, по сути, минимым, и увеличение его производства заведомо нецелесообразно.

#### 4. Разгосударствление и границы рынка в общественном секторе

Опираясь на знание свойств общественного блага, можно понять глубинные причины провала рынка и необходимости государственного вмешательства для преодоления и корректировки несовершенства рыночного механизма.

Внешний эффект общественных благ оказывает влияние не только на непосредственных участников деятельности, связанных с общественным благом, но и на другие лица, которые не участвуют в данной деятельности. Поэтому рыночный механизм может сработать эффективно применительно к экономическим благам только тогда, когда эффект их внешнего воздействия может быть взят под контроль участниками сделки, связанными с этим благом, если внешний эффект будет ими интернализирован, т.е. «замкнут на себя» в своей экономической деятельности.

Речь идет о том, чтобы исключить возможность для посторонних лиц извлекать пользу и выгоду из внешнего эффекта общественного блага, не платя за него. Иными словами, речь идет о том, чтобы не допустить безбилетных пассажиров — «зайцев» — в сферу потребления общественных благ.

Способы и методы интернализации («замыкания на себя») внешних эффектов, а следовательно, решения проблемы «зайцев» могут быть разными. Они зависят от объема и интенсивности внешнего воздействия, а также от положительного и отрицательного характера внешнего эффекта. Немаловажное значение для интернализации внешнего эффекта, т.е. для «замыкания его на себя», имеет возможность делимости тех или иных общественных благ, степень

их исключаемости и свободы выбора в использовании, а также возможность количественного измерения внешнего эффекта.

Если масштабы внешнего эффекта невелики и круг экономических субъектов, охваченных им, небольшой, то побочное внешнее воздействие может быть без участия государства взято под контроль самоуправляемой общественной организацией и непосредственными участниками экономической сделки, имеющими дело с общественным благом.

Услуги мостов, шоссе, дорог и туннелей являются исключениями общественными благами перепродаваемого характера. Эффект от внешнего воздействия может быть локализован и находится под контролем владельцев этих благ. Он интернализуется с помощью мостовой, дорожной и туннельной пошлин. Последние выполняют функцию цены, поскольку взимаются с тех лиц, которые пользуются соответствующими услугами, но у них имеется альтернативность в использовании таких услуг, в частности, возможность отказаться от платного моста и платной автодороги и поехать другой окружной дорогой или же воспользоваться неплатным мостом. Априорно здесь имеет место добровольность, но как только лицо воспользовалось услугой, оно обязано оплатить за нее пошлину или сбор.

В добровольных ассоциациях (например в жилищных кондоминиумах) и в клубах по интересам ситуация аналогичная. Эти общественные структуры, где производится и потребляются коллективные, клубные блага, образуются на демократических началах самоуправления путем добровольной кооперации денежных средств их участников. Однако с созданием таких структур общественного сектора и с принятием их членами уставных обязательств вступает в силу фактор общественного принуждения. Поскольку добровольно-общественные структуры являются наибольшими по численности институциональными образованиями, то не составляет труда учесть легту, внесимую каждым участником в организацию совместного использования соответствующего общественного блага.

Многие виды смешанных общественных благ обычного типа характеризуются преобладанием свойств частных благ и высокой степенью исключаемости, конкурентности. Их важной особенностью является внутренне присущая положительная или отрицательная направленность их внешнего воздействия. К смешанным благам со свойственными положительными качествами относятся лекарственные препараты, медицинская техника, детские товары, а к благам с отрицательными качествами — табак, алкогольные напитки,

ки, экологически вредные технологии. Эти виды смешанных благ входят в сферу действия рынка, являясь объектом купли-продажи, т.е. представляют собой платные блага. Но в отличие от обычных частных благ действие рынка при производстве и потреблении смешанных общественных благ корректируется государством при отрицательных эффектах с помощью специальных налогов (акцизного, экологического), а при положительных эффектах — через субсидии. Благодаря указанным инструментам удается интернализировать внешний эффект в цену такого рода благ.

Существует также специфическая особенность действия рынка в сфере производства и потребления услуг отраслей естественной монополии, так называемых квазиобщественных благ. Трансмиссионный, сетевой тип производства технически делает невозможным существование в этих отраслях рынка свободной конкуренции. Наличие монопольного рынка вынуждает государство вмешиваться для регулирования монопольных цен (например установление двухставочного тарифа) и для организации аукционного рынка лицензий на право собственности, т.е. создавать конкуренцию на входе монопольного рынка. Из отраслей естественной монополии могут быть выделены сетевые виды производства, услуги и продукция которых являются частными благами. Они могут быть включены в сферу конкурентного рынка.

Некоторые виды естественных монополий (например право на интеллектуальную собственность) требуют от государства установления временных границ действия этой монополии, а другие виды естественной монополии, например, природные ресурсы, находящиеся в общем распоряжении, нуждаются в регламентации объема их эксплуатации.

Что касается национальных и локальных чистых общественных благ, например, обороны, общегосударственных программ вакцинации населения от болезней, местных пожарных и полицейских служб, то неделимость и объективный характер совместного потребления таких благ делает невозможным переход в собственность частных фирм. Это связано с тем, что при свободном потребителем выборе и добровольном участии в оплате чистых общественных благ невозможно силами частной фирмы и с помощью рыночных регуляторов (например через цену) решить проблему «зайца», т.е. предотвратить бесплатное пользование чистыми общественными благами теми лицами, которые уклоняются от внесения своей доли в общие затраты на предоставление таких благ. Это можно сделать



с помощью государственного принуждения через взаимодействие налогов в интересах всех членов общества.

Важная особенность чистых общественных благ состоит в том, что общественно-обязательный подход к формированию средств на их производство с помощью принудительного, государственного налогообложения сочетается с государственной и общественной формами организации предоставления и использования этих благ.

Рыночные регуляторы не всегда срабатывают и в тех случаях, когда они имеют дело с социально значимыми благами, в частности с услугами образования, здравоохранения и культуры. Хотя блага такого рода и могут быть объектом рыночных отношений, однако долгосрочный характер и огромная масштабность внешнего воздействия этих общественных благ делают невозможным и нецелесообразным количественно оценить и измерить вклад усилий каждого человека в общий внешний эффект. Если допустить добровольный сбор средств населения на социально значимые блага, то здесь также возникнет проблема «зайцев», т.е. нежелание отдельных людей нести затраты на содержание учрежденной социально-культурной сферы, но стремящихся при этом бесплатно пользоваться услугами этой сферы.

Производство социально значимых благ требует использования государственных институтов принуждения к потреблению этих благ и обязательного налогообложения. Но в отличие от чистых общественных благ они могут предоставляться не только общественным, но и частным образом. Существуют различные способы предоставления социально значимых общественных благ.

Первый способ состоит в том, что государственная организация предоставления социально значимых благ устанавливается до общественно необходимого, закрепленного конституцией уровня, сверх которого предусматривается негосударственная форма предоставления этих благ, в том числе и платных благ.

Второй способ предоставления социально значимых благ предполагает передачу собранных с помощью налогов общественных финансовых ресурсов каждому члену общества в виде социальных ваучеров и предоставление возможности покупать на ваучеры соответствующие блага.

Третий способ — это способ организации частного предоставления социально значимых благ на основе заключения контрактов с общественными организациями и частными фирмами, а также путем выдачи им лицензий на экономическую деятельность,

связанных с определенными видами смешанных общественных благ, например, сбором и утилизацией мусора, таксомоторным и автобусным обслуживанием и т.д.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте характеристику отличия понятия и основных свойств общественных от частных благ.
2. Раскройте отличие экономической природы общественного блага от социально значимого блага.
3. Чем обусловлен государственный патернализм в отношении социально значимых благ?
4. На примере клубного блага охарактеризуйте проблему переносимости.
5. В чем состоит отличие в формировании спроса и предложения на чистые и смешанные общественные блага?
6. Раскройте основные подходы к порядку ценообразования в экономике общественного сектора.
7. Опишите особенности рассмотрения проблемы «безбилетника» в рамках теории и практики экономики общественного сектора.
8. Охарактеризуйте цены Линдаля и механизм распределения издержек на общественные расходы.
9. Уточните границы рыночных отношений в общественном секторе.
10. Опишите основные механизмы формирования рыночных отношений в экономике общественного сектора.

## **ТЕМА 4 РАВНОВЕСИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ**

### **1. Отличие равновесия в общественном секторе от рыночного равновесия**

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

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

Спрос и предложение общественных благ отличаются от спроса и предложения частных благ. Если для частного блага объем спроса представляет собой сумму спроса на индивидуальных потребителей при данной цене ( $Q^S$ ), то для общественного блага все должны потреблять один и тот же объем ( $Q$ ). Кривая спроса на частное благо получается путем сложения объема спроса для каждой цены ( $P$ ) вдоль горизонтальной оси, а кривая спроса на общественные блага есть сумма спроса на каждую единицу такого блага вдоль вертикальной оси  $MB$  (рис. 4.1). Второе различие между спросом на общественные и частные блага состоит в том, что при рыночном спросе на частные блага с помощью цены становятся возможными точное и мобильное отслеживание и учет предпочтений и вкусов потребителей, но отсутствие рыночного спроса на общественные блага создает объективные трудности выявления предпочтений потребителей этих благ. Спрос на общественные блага зависит от готовности потребителей платить за общественные блага. Он выявляется косвенно с помощью механизма общественного выбора, избирателей-налогоплательщиков, общественных опросов, коллективной договоренности потребителей, а также метода аналогии с рыночными ценами. Поэтому предельную полезность общественного блага можно рассматривать как готовность людей всех вместе заплатить за дополнительную единицу общественного блага. Равновесный объем общественных благ будет находиться на пересечении предельной полезности (предельной выгоды) общественных благ с предельными затратами на них.

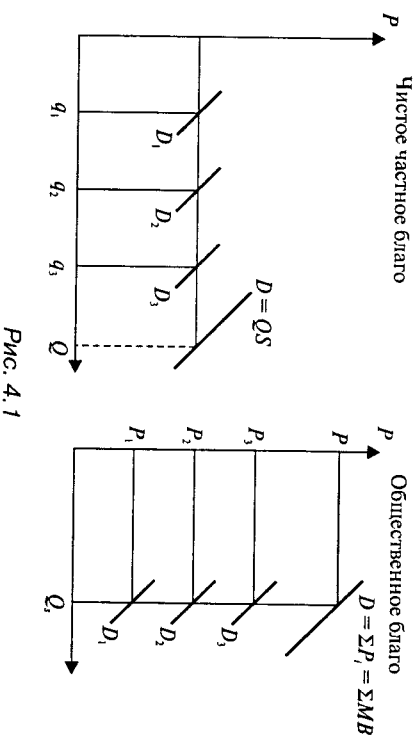


Рис. 4.1

Предложение общественных благ отличается от предложения частных благ. Поскольку все потребители должны потреблять объем

общественных благ целиком, то при любом объеме предложения общественных благ объем потребления этих благ равен объему предложения.

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

На рыночное равновесие большое влияние оказывают ограничения семейного бюджета. В общественном секторе равновесие устанавливается главным образом с помощью сознательно и целенаправленно проводимой бюджетно-финансовой политики. В экономический литературе она получила название дискреционной фискальной политики.

Финансово-бюджетный механизм и прежде всего государственный бюджет играет в уравновешивании спроса и предложения общественных благ такую же важную роль, как ценовой механизм в рыночном равновесии. Равновесие в общественном секторе в связи с большой ролью в его установлении государственного бюджета часто называют бюджетным равновесием.

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

Отличия равновесия общественного сектора от рыночного равновесия весьма рельефно отражаются в специфических особенностях бюджетного равновесия.

Так, *первой* отличительной особенностью является то, что бюджетное равновесие, фискальная эквивалентность базируются на принципе соотношения социальных затрат и социальных выходов. Именно этот принцип, а не коммерческий расчет является приоритетным в сфере производства и потребления многих видов общественных благ.

Приоритет отдается социальным критериям над экономическими, а главным принципом оценки эффективности общественных расходов является результативность, т.е. достижение поставленных целей.

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

*Третьей особенностью* бюджетного равновесия является ярко выраженное преобладание обязательного, принудительного характера установления финансовой сбалансированности и финансирования в соответствии с принципом единой кассы (единого котла) как производного от требования единства бюджетной системы. В большинстве случаев доходы, поступающие в бюджет, включаются в общую сумму и их расходование осуществляется правительством в соответствии с тем, какие социально-экономические приоритеты устанавливает парламент при утверждении бюджетных расходов.

*Четвертая отличительная особенность* бюджетного равновесия состоит в том, что существует разрыв во времени и пространстве между оплатой населением общественных благ с помощью налогов, изымаемых государством в бюджет, и их использованием, а затраты на общественное благо обычно отдалены от получаемых выгод. Объективно обусловленная посредническая роль государства в регулировании спроса и предложения общественных благ мешает многим людям понять, что общественные расходы на соответствующие блага, предоставляемые бесплатно или на льготных условиях, находятся в зависимости от налогов, которые они платят. На поверхности явлений создается иллюзия бесплатности получения общественных благ.

*Пятая особенность* бюджетного равновесия состоит в том, что общественный сектор одновременно выполняет функцию уплаты за соответствующее благо и функцию его поставщика, т.е. образно говоря, он вынужден одновременно быть и «лесником» и «браконьером». Бюджетное равновесие не опирается на принцип обратной связи, наиболее эффективно реализуемый с помощью рынка. В результате возникает искусственный спрос на общественные блага, а это ведет к их дефициту при расточительном использовании.

Регулирование спроса и предложения с помощью бюджетной системы имеет много общего с регулированием на монопольном рынке, на рынке с негибкими ценами. Характерными чертами

такого регулирования являются: рационализация (использование норм, стандартов), установление списка очередников, голосование ногами, теневой рынок и злоупотребление должностным положением, коррупция.

## **2. Две теоремы экономики благосостояния: производственный и потребительский подходы**

При определенных условиях всеобщее равновесие соответствует «неподвижной точке». Изучение нормативных свойств всеобщего равновесия, сложившегося на конкурентном рынке («качества» этого равновесия), занимает центральное место в нормативной экономике общественного сектора и строится, в частности, на двух основных теоремах экономики благосостояния, рассматриваемых в рамках курса микроэкономики. Поэтому мы остановимся лишь на основных положениях.

В экономике исключительно важны два критерия в рамках как производственного, так и потребительского подхода. Критерий технической эффективности (использование производительных ресурсов, не допускающее неэффективного их использования) и критерий оптимальности по Парето (техническая эффективность плюс эффективность обмена, при отсутствии неэффективного использования полезности участников обмена). И в том, и в другом случае имеются в виду суждения о величинах, в основе которых лежит индивидуалистская модель поведения, а оценка действия зависит лишь от влияния этого действия на предпочтения индивидов, и вывод о наличии или отсутствия общественной эффективности делается исключительно на этой основе.

### **Две теоремы экономики благосостояния**

Рынок соответствует множеству децентрализованных решений, при которых информированность индивидов весьма ограничена. Так, например, им могут быть известны только: 1) вектор цен; 2) их собственные предпочтения; 3) технические ограничения (их функция полезности и исходная обеспеченность ресурсами — для потребителей, их производственная функция и, если требуется, права собственности на ресурсы, — для предприятий). В этих условиях невозможно однозначно утверждать, что будут соблюдены следующие пять условий, а именно: 1) все эти децентрализованные решения будут совместимы между собой (т.е. будет существовать «всеобщее равновесие», при котором сумма индивидуальных предложений будет равна сумме индивидуальных

спросов на каждый из товаров); 2) бюджет существовать лишь одно решение, учитывающее это условие совместимости (т.е. всеобщее равновесие будет единственно возможным); 3) это равновесие будет устойчивым (т.е. экономика будет иметь тенденцию возвращаться в равновесное состояние, как только она отклонится от него); 4) это равновесие избежит неэффективного использования факторов производства и индивидуальной полезности (т.е. при этом равновесии бюджет соблюдена норма эффективности по Парето); 5) это равновесие будет «справедливым» (оно будет отвечать определенным нормам общественной справедливости).

Согласно первой основной теореме экономики благосостояния, или теореме «невидимой руки» (название перекидается с известным высказыванием А. Смита), всякое конкурентное равновесие эффективно по Парето. Это значит, что:

— предприятие, желающее максимизировать свою прибыль, должно в первую очередь минимизировать издержки. Таким образом, оно, принимая сложившуюся конъюнктуру цен на рынке факторов производства, уравнивает свои технические  $MRS$  с относительными ценами на эти факторы. Если все предприятия сталкиваются с одинаковыми ценами производителя, технические  $MRS$  каждого из них равны между собой. Налицо внутритрограслевая техническая эффективность — и одновременно межотраслевая техническая эффективность. Условия 1 и 2 соблюдены;

— потребители максимизируют свою полезность при любом  $i$ . Поскольку цены на блага одинаковы для всех потребителей, их  $MRS$  равны между собой (условие 3);

— предприятие, которое не определяет ценовой политики и которое максимизирует свою прибыль, выбирает такой объем производства, чтобы предельные издержки на благо  $x$  (или  $z$ ) были равны цене этого блага. Отсюда  $MRT$  благ  $x$  и  $z$  соотносятся между собой так же, как и цены на эти блага, и  $MRT = MRS$  (условие);

— индивид, максимизирующий свою полезность, будет предлагать свой труд до тех пор, пока  $MRS$  между нерабочим временем и потребительским благом  $x$  (или  $z$ ) не станут равными.

Если все пять условий соблюдены, то рыночное равновесие эффективно по Парето. Таким образом, сигналы рынка содержат в себе всю информацию, необходимую для того, чтобы индивиды, действующие разумно и децентрализованно (нескоординированно), в конечном счете пришли к оптимальной ситуации.

Вторая основная теорема экономики благосостояния гласит, что любому экономическому решению, эффективному по Парето, соответствует одно конкурентное равновесие. Эта вторая теорема

обратна первой (поэтому данные две теоремы иногда объединяют под общим названием «теорема о взаимно-однозначном соответствии между оптимумом по Парето и равновесием рынка»). Она означает, что любой оптимум по Парето, заданный централизованно, может быть и децентрализован. Иначе говоря, можно достичь ситуации колда:

— планы производства и потребления у участников рынка совместимы (существует равновесие);

— эти индивидуальные планы соответствуют первоначально заданной оптимальной аллокации ресурсов.

Эта вторая теорема обратна теореме «невидимой руки» и лежит в основе теории децентрализованного планирования. Смысл ее в том, что авторитарная аллокация ресурсов не неизбежна, поскольку для достижения конкурентного равновесия при децентрализованном принятии решений можно ограничиться посылкой правильных сигналов индивидам.

Иначе говоря, аллокация ресурсов не обязательна, поскольку достаточно, чтобы главный плановик посылал децентрализованным участникам рынка минимум информации (в виде цен и выделения дотаций денежными ресурсами) для того, чтобы они в конечном итоге смогли прийти к оптимальному решению и достичь конкурентного равновесия. Вторая теорема экономики благосостояния используется для оправдания «рыночного социализма», т.е. экономики, где из всех прав частной собственности на факторы производства есть лишь право собственности на труд.

### 3. Парето-эффективное и оптимальное распределение ресурсов и доходов. Правило Калдора—Хикса

Под экономическим решением мы понимаем совокупность данных, описывающих: 1) количество предприятий, оставивших свой выбор на производстве благ  $x$  или  $z$ ; 2) количество блага, произведенное каждым из них; 3) количество предложенного и количество необходимого труда для каждого из предприятий и блага; 4) общую стоимость различных потребляемых конечных продуктов.

То или иное экономическое решение мы будем называть оптимальным по Парето, если для него выполняются два критерия:

— *критерий I*: внутритрограслевая эффективность производства. Критерий выполняется, если невозможно произвести больше блага  $x$ , ни изменив число предприятий, производящих  $x$  или  $z$ , ни

изменив распределения факторов производства в рамках существующих предприятий. Если различные функции правильно взаимно согласованы, из этого критерия следует равенство всех технических  $MRS$  в рамках отрасли  $x$ , например, для двух предприятий  $a$  и  $a'$ , относящихся к данной отрасли:  $MRS_{l_i/a} = MRS_{l_i/a'}$ ;

— *критерий 2:* межотраслевая эффективность производства. Не-возможно изменить распределение факторов между отраслями и произвести большее количество блага  $x$ , не снизив объем производства блага  $z$ . Технические  $MRS$  должны быть одинаковыми для любой пары фирм  $a$  и  $b$ , относящихся к различным отраслям:  $MRS_{l_i/a} = MRS_{l_i/b}$ . Выполнение обоих условий эффективности производства означает, что мы находимся в некоей точке  $H$  на кривой производственных возможностей, т.е. в этой точке определено максимальное значение общего объема производства блага  $x$  для заданного суммарного количества фактора  $l$  и уровня  $Z$ , взятого априорно ( $Z = \bar{Z}$ ) (рис. 4.2).

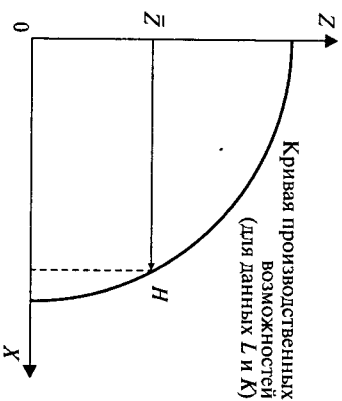


Рис. 4.2. Эффективность производства и граница возможностей производства

Чтобы экономические решения можно было считать эффективными по Парето, они должны также соответствовать и трем дополнительным критериям, которые мы рассмотрим ниже:

— *критерий 3:* эффективность обмена. Невозможно изменить аллокацию заданного количества благ между потребителями и увеличить полезность одного, не уменьшив полезности какого-либо другого. Отсюда следует равенство  $MRS$  для всех потребителей:  $MRS_{x_i/z_i} = MRS_{x_j/z_j}$ ;

— *критерий 4:* эффективность структуры производства. Невозможно перераспределением факторов производства по отраслям и относительных объемов производимых благ улучшить положение

индивида, не ухудшив при этом положения по крайней мере одного из остальных. Следовательно,  $MRS_{x_i/z_i} = MRS_{x_j/z_j}$ ;

— *критерий 5:* эффективность замещения фактора. Исходя из принятых нами гипотез он касается только предложения труда. Не-возможно для данного размера капитала, меняя предложение труда, увеличить полезность одного индивида, не снизив полезности другого. В этих условиях  $MRS$  между рабочим временем и потреблением блага ( $x$  или  $z$ ) равно  $MRT$  между трудом и этим благом, т.е. предельной производительностью блага, выраженной в этом благое.

Любые экономические решения, удовлетворяющие пяти приведенным выше критериям, представляют собой оптимум по Парето. Если экономическое решение неэффективно по Парето, то существует по крайней мере одно, «более предпочтительное по Парето». Это означает, что при той же самой исходной обеспеченности ресурсами можно найти другое решение, при котором полезность хотя бы для одного из индивидов больше, и при этом ни у одного из остальных — не меньше. При переходе от некоего данного экономического решения к другому, более предпочтительному по Парето, говорят, что имеется улучшение по Парето (никто не теряет и, по крайней мере, кто-то один выигрывает — при условии, что издержки перехода от одного положения к другому нулевые). Оптимум по Парето — это экономическое решение, для которого невозможно никакое улучшение по Парето (т.е. не имеется варианта, более предпочтительного по Парето).

Критерий Парето позволяет установить первую частичную классификацию разных экономических решений. В упрощенном об- шестве, состоящем из двух индивидов (или двух групп индивидов), при данном объеме ресурсов можно представить область возможных экономических решений на плоскости полезностей индивидов. На рис. 4.3 эта область соответствует плоскости полезностей  $B0A$ .

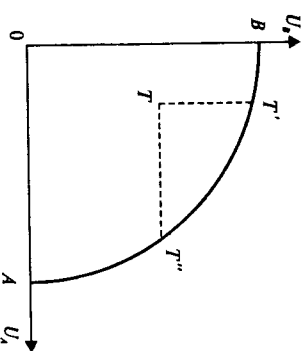


Рис. 4.3. Область возможных экономических решений и граница общественной эффективности (кривая предельных полезностей)

Всякая точка внутри треугольника  $T'T''T'''$  соответствует улучшению по Парето относительно точки  $T$ . Точки, расположенные на границе, — это оптимумы по Парето. Каждая из этих точек соответствует: 1) состоянию, исключаящему общественно неэффективное использование индивидуальных полезностей (т.е. невозможно увеличить полезность одного, не уменьшая полезности другого); 2) особому распределению между индивидами общего объема обеспечения ресурсами. Кривая, на которой располагаются эти оптимумы, называется «границей эффективности» ( $T'T''T'''$  на рис. 4.3).

Критерий Парето позволяет только убедиться, что мы находимся на границе общественной эффективности. Однако он не позволяет классифицировать различные оптимумы, которые находятся на этой границе.

Дальнейшее развитие теории В. Парето нашла в работах Н. Калдора и Дж. Р. Хикса и вошла в экономическую литературу под названием «правило Калдора—Хикса». Данное правило предполагает, что из ситуации отклонения от оптимума Парето можно выйти путем компромисса, т.е. на основе определения такого объема компенсационных выплат, который готовя предоставить сторона, получившая выгоду в результате отклонения от оптимума по Парето, стороне, положение которой, по ее собственной оценке, ухудшилось.

#### Принцип компенсации и «правило Калдора—Хикса»

Согласно принципу компенсации, который был предложен Н. Калдором и Дж. Р. Хиксом, переход экономики от одного состояния к другому представляет собой улучшение положения общества лишь в том случае, если те его члены, чье благосостояние повысилось, смогут обеспечить компенсацию потерь, которые понесены другими индивидами, а сами при этом сохранят уровень благосостояния, равный исходному<sup>12</sup>.

С момента своего появления эта идея достаточно широко используется в различных дискуссиях об экономической и социальной политике государства, в частности о налоговой и таможенной. Так, когда Н. Калдор предложил принцип компенсации, он доказал возможность формулировки уточненного варианта принципа компенсации, устаревший формальный вариант критерия Калдора—Хикса, которая состоит в следующем. Согласно этому критерию, улучшения могли бы достигаться за счет чистых трансфертов (например, за счет бесконечно повторяющейся передачи фиксированной денежной суммы от одних лиц другим и обратно, если этот процесс не требовал бы затрат). Между тем, по замыслу, принцип компенсации предполагает наращивание совокупного экономического потенциала общества.

возможность и целесообразность отмены пошлин на импортное зерно. Введение этой меры, по его мнению, должно было повлечь за собой значительный перераспределительный эффект, а именно: потребители сельскохозяйственной продукции должны были получить выигрывать за счет снижения цен, в то же время производители зерна и земледельцы могли оказаться в проигрыше. Несмотря на это, по мнению Калдора, данная ситуация соответствовала национальным интересам, поскольку давала возможность потребителям сэкономить сумму, необходимую для выплат компенсаций всем тем, кто несет убытки.

Согласно критерию Парето можно сравнивать эффективность только тех мероприятий, которые инвариантны с позиции распределения и имеют различия только в отношении аллокации ресурсов. В то же время критерий Калдора—Хикса дает возможность ранжировать по степени экономической эффективности и такие мероприятия, которые приводят одновременно и к перераспределению ресурсов и доходов.

Так, в соответствии с критерием Парето ситуация эффективна, если всем, чье положение в результате ухудшается, можно возместить весь понесенный ущерб. Если же этого не происходит, то все варианты должны быть признаны неприемлемыми, и нет смысла сравнивать их между собой. С позиции критерия Калдора—Хикса можно и нужно, отложив на первом этапе в сторону проблему распределения, ранжировать различные варианты, оценивая, какие совокупные результаты может дать каждый из них. При этом результаты должны оцениваться с точки зрения их потенциальной способности обеспечить компенсацию. Вариант  $A$  может быть признан более эффективным, чем вариант  $B$  лишь в том случае, если совокупные результаты, соответствующие  $A$ , достаточны, чтобы при некоторой (не обязательно осуществленной на практике) ситуации добиться Парето-улучшения, по сравнению с  $B$ .

Поэтому важно отметить, что именно принцип компенсации позволяет разграничить вопросы экономической эффективности и распределения. В его основе по-прежнему лежит идея Парето-оптимизации. Наращивание экономического потенциала всего общества может быть признано имеющим самостоятельную ценность, поскольку оно реально расширяет возможности потенциального Парето-улучшения.

На рис. 4.4 сообщество состоит из двух индивидов (или двух групп) и имеет в своем распоряжении некоторый набор благ:  $X_1, X_2, \dots, X_n$  (в состав набора входят как потребительские товары и

услуги, так и ресурсы для их производства). Пусть  $U_1$  — функция полезности для первого индивида или первой группы, а  $U_2$  — функция полезности для второго индивида или второй группы. Кривая  $U_1' U_2'$  на рис. 4.4 отражает все возможные варианты сочетания значений этих двух функций при условии, что входящие в набор блага доступны обществу в конкретных количествах  $X_1'', X_2'', \dots, X_n''$ . Кривая  $U_1'' U_2''$  будет соответствовать набору  $X_1', X_2', \dots, X_n'$ , в рамках которого отдельные блага представлены в количествах, больших, чем  $X_1'', X_2'', \dots, X_n''$ . Таких кривых может быть бесконечно много и мы будем их называть кривыми достижимых полезностей<sup>13</sup>. Тогда в сравнении с  $A$   $ABC$  — область возможных Парето-улучшений.

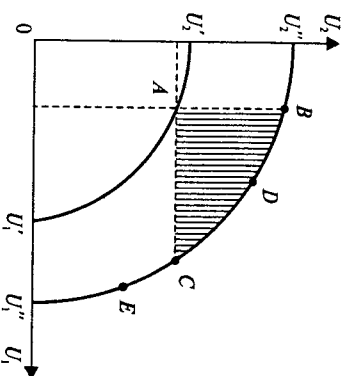


Рис. 4.4. Области улучшений по критериям Парето и Калдора—Хикса  
Источник: Якобсон Л.И. Указ соч. С. 61

При этом улучшение согласно критерию Калдора—Хикса возможно и в более широкой области. Предположим, что при переходе от  $A$  к  $E$  первый индивид может компенсировать второму понесенные потери, поскольку, как видно на рис. 4.4, кривая  $U_1' U_2'$  отражает более высокую обеспеченность общества экономическими благами. В то же время перемещение из  $A$  в  $E$  надо разложить на отдельные составляющие, одна из которых представляет собой Парето-улучшение (достижение точки  $C$  на более высокой кривой), а вторая — перераспределение (движение по этой кривой из  $C$  в  $D$ ).

<sup>13</sup> Существование, что построение кривых достижимых полезностей не предполагает соизмеримости значений индивидуальных функций полезности. Кривая отражает лишь сочетание этих значений, каждое из которых в отдельности может определяться по шкале, присущей только данному индивиду. Здесь уместна аналогия с кривой производственных возможностей, которая отражает потенциальные сочетания объемов производства разных продуктов, причем на одной оси могут откладываться, например, метры, а на другой — килограммы.

На первый взгляд, принцип компенсации аналогичен требованию максимизировать валовой национальный продукт или национальный доход. Однако это не всегда справедливо, поскольку не всегда изменения условий жизни людей находят отражение в фактических значениях макроэкономических показателей, а принцип компенсации подразумевает учет всех изменений в благосостоянии индивидов. Так, во внимание может быть принят любой из факторов, который влияет на значение функции полезности хотя бы одного из членов общества, а улучшение, в свою очередь, предполагает, что негативное изменение такого фактора потенциально может быть компенсировано.

В то же время на практике применение критерия Калдора—Хикса обычно сводится к вопросу о влиянии изменений на величину национального дохода. Это обусловлено тем, что принцип компенсации позволяет четко отделить данную проблему от проблемы распределения индивидуальных доходов.

Принцип компенсации удобен для оценки целесообразности действий государства, поскольку в начале определяется их суммарный экономический эффект (при этом общество как бы предстает в роли единого субъекта, и конфликты интересов между его членами выносятся за скобки), а потом рассматриваются возможные варианты распределения выгод. Применение подобной схемы полезно при любых обстоятельствах, но оно не всегда ведет к однозначным результатам.

Применение критерия Калдора—Хикса очень эффективно при страновом сравнении экономических возможностей, поскольку не стоит вопрос об изменении экономического положения конкретных индивидов.

Фактическое распределение между индивидами той выгоды, которую общество получает от изменений, во многом предопределяется конкретными институциональными условиями. Это хорошо видно на примере проводимых в России рыночных реформ.

В то же время отметим, что из всех возможных мероприятий, которые отвечают критерию Калдора—Хикса, общество выберет те, которые согласуются с принятыми в данном обществе представлениями о справедливости. Эти представления, с одной стороны, должны выступать в качестве ограничений при определении экономической эффективности в проводимой политике аллокации ресурсов, с другой — должны быть критериями, по которым проводится политика перераспределения доходов. В этой связи и существует проблема выбора между эффективностью и справедли-

востью. И если в обществе будут преобладать такие представления о справедливости, согласно которым для всех его членов должно обеспечиваться равенство в потреблении, то такое общество будет вынуждено пренебрегать большей частью вариантов развития экономики, которые будут эффективными не только по Калдору—Хику, но и по Парето.

Для многих индивидов и общественных групп характерны такие представления о справедливости, согласно которым свобода экономической деятельности и защита прав собственности представляют собой высшие ценности. Поэтому если реализация сложившихся в обществе представлений о справедливости требует отклонения предельных доходов индивидов от предельных производительностей принадлежащих им факторов производства, то возникает конфликт между принципами экономической эффективности и справедливости.

#### **4. Общее и частичные равновесия в общественном секторе**

Общее равновесие в общественном секторе представляет собой сложную конфигурацию частных равновесий, единство и различие которых определяется природой общественных благ. Совместный, коллективный характер потребления общественных благ придает общие черты равновесию спроса и предложения на эти блага, в частности, преобладание принудительных, обязательных начал над добровольными, сознательных и организованных — над стихийными. Вместе с тем существуют специфические особенности частных равновесий в общественном секторе. Они определяются тем местом, которое занимают общественные блага на шкале между двумя крайними точками: чистыми общественными благами и чистыми частными благами. Чем ближе благо расположено к чистому общественному благу, тем сильнее оно обладает свойством чистого общественного блага, тем сильнее роль бюджетной системы в установлении сбалансированности предложения и спроса на эти виды блага. С другой стороны, чем больше благо обладает свойством чистого частного блага, тем большее значение для равновесия в общественном секторе имеют ценовой механизм и спросовые ограничения семейного бюджета.

Равновесие предложения и спроса на чистые общественные блага и многие виды социально значимых благ устанавливается в значительной степени с помощью бюджетной системы и является, по существу, бюджетным равновесием.

Равновесие в общественном секторе не исчерпывается бюджетным равновесием. Так, равновесие спроса и предложения многих смешанных общественных благ регулируется с помощью других механизмов.

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

Чтобы исключить возможность манипулирования финансовыми средствами властями в рамках глобальных налоговых поступлений и не допустить остаточного подхода к финансированию здравоохранения и социального обеспечения, равновесие спроса и предложения на эти блага достигается с помощью социальных платежей (социальных взносов) и специальных фондов, не включаемых непосредственно в государственный бюджет. Их принято называть государственными внебюджетными фондами (в западной экономической литературе — трастовскими фондами). Эти фонды представляют собой самостоятельные финансово-институциональные структуры, образованные путем доверительной передачи им государством своей собственности с целью эффективного управления финансами.

Внебюджетные фонды функционируют на принципах самофинансирования. Социальные платежи (социальные взносы) представляют собой разновидность целевых, специализированных налогов. Они предназначены для финансирования социальных программ и формирования соответствующих фондов: пенсионного обеспечения, страхования по безработице и медицинского страхования. Принудительный характер изъятия этих платежей, их обязательность и легитимная форма изъятия роднят их с налогами. Целевая направленность социальных платежей создает финансовую и правовую гарантию автономности формируемых с их помощью специальных фондов в системе общественного финансирования. Возможности маневрирования поступлениями от социальных платежей ограничены только рамками данных фондов.

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



финансов частными весьма узки и здесь, как правило, действует принцип взаимного доплатнения альтернативных способов финансирования.

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

Равновесие спроса и предложения услуг различных общественных организаций устанавливается с помощью специальных взносов (парафискалитетов). Оно имеет большое сходство с финансированием социально значимых благ через механизм социальных платежей и внебюджетных фондов. Речь идет о том, чтобы путем установления целевых взносов и создания финансовых фондов целевого назначения, занимающих автономное положение по отношению к бюджету, добиться более высокого уровня частичного равновесия, высокой частичной фискальной эквивалентности. Здесь не действует характерное для общих налогов правило запрета конкретизации налоговых поступлений, а следовательно, и не применим принцип единой кассы (единого котла). Специальный взнос (парафискалитет), не потеряв основного признака налогообложения — принудительности и обязательности платы, приобретает по сравнению с общим налогом определенные признаки рыночного равновесия и ценового механизма.

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

Что касается равновесия спроса и предложения на квазиобщественные блага (на товары и услуги отраслей естественной монополии), то оно представляет собой равновесие спроса и предложения на монопольном рынке. В основе его лежит механизм установления монопольных цен. В рамках указанного равновесия с помощью механизма цен допускаются маневрирование ресурсами и перекрестное финансирование. Цены на некоторые услуги и экономические блага устанавливаются заведомо выше предельных затрат, с тем чтобы иметь возможность полученный

доход перераспределять на другие малорентабельные или нерентабельные услуги. Практику перекрестного финансирования диктуют стимулы к широкой диверсификации предприятий и организаций общественного сектора.

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

При всем разнообразии частичных равновесий в общественном секторе центральное место занимает равновесие спроса и предложения общественных благ, устанавливаемое с помощью бюджетной системы. В связи с этим важно понять основные механизмы формирования бюджетной политики.

## 5. Два подхода к формированию бюджетной политики

При анализе бюджетного равновесия важно иметь в виду, что существуют два разных основных подхода к проведению бюджетно-налоговой политики.

Первый подход реализует кейнсианские идеи об экономическом равновесии и связан с регулирующей функцией государственного финансирования. Он предусматривает подчинение дискреционной финансовой политики решению задач стабилизации экономики и социальной защиты населения. В кейнсианской модели экономического равновесия финансовая политика рассматривается в качестве эффективного инструмента достижения устойчивого экономического роста страны.

Через механизм воздействия мультипликаторов (таких, как налоги, государственные трансфертные платежи и государственные закупки) на совокупный спрос правительство стремится достичь равновесного национального дохода, осуществлять контроль за инфляцией и добиться максимально высокой занятости. Государство, сознательно используя инструменты финансовой политики, может только опосредованно, через рыночный механизм, как механизм «черного ящика», достигать желаемых целей. Однако цели и задачи,

поставленные на входе «черного ящика», преобразуются им так, что на выходе получаются результаты, далекие от намеченных и не всегда соответствующие поставленным целям и задачам. Чем эффективнее функционирует рыночная экономика, тем слабее вмешательство государства в экономику, тем меньше количество целей и инструментов используется экономическая политика вообще и финансовая политика в частности.

При подходе к финансовой политике с позиции кейнсианской модели макроэкономического равновесия бюджетное равновесие играет подчиненную роль и его достижение не является обязательным. Иными словами, допускается широкая практика дефицитного финансирования. При взаимодействии доходной и расходной частей бюджета приоритет отдается государственным, общественным расходам и делается ставка для их покрытия на максимизацию доходов и прежде всего на повышение налогов до критической, предельной точки. При таком подходе к финансовой политике налог трактуется в узком смысле как одна из форм внешнеэкономического принудительного изъятия средств в пользу государства без взаимного удовлетворения с целью перераспределения национального дохода. И в этом отношении налог не отличается от таких форм внешнеэкономического принуждения, как штрафы, конфискации, государственные повинности и т.д.

Рост общественных расходов, вызываемый не только требованиями устойчивого экономического роста, выхода из экономического кризиса, но и необходимостью выполнения социальных программ, вызывает повышение налоговых ставок. Но если повышение налогов ставок переходит пороговый уровень, то создается ситуация «налоговой ловушки», при которой приток налогового бремени не сопровождается простотом налоговых поступлений. Если правительство занимает деньги у населения для компенсации уменьшения налогов, то оно благодаря государственному долгу уменьшает предложение свободных денежных средств. Это ведет к увеличению процента банковского кредита, а высокая ставка процента делает вложения в местную валюту более привлекательными для иностранных бизнесменов, поскольку их вложения в ценные бумаги принесли бы большие прибыли. Происходит удорожание местной валюты по отношению к другим валютам, и следствием этого является рост торгового дефицита (для местных покупателей отечественные товары становятся более дорогими, чем импортные). Для покрытия бюджетного дефицита правительство прибегает к дополнительным займам, а это ведет к увеличению двойного дефицита (торгового и бюджетного) и к новому витку инфляции.

Возможности дефицитного финансирования за счет эмиссии правительством денег ограничены во многих экономических развитых странах независимостью центрального банка и пониманием общественностью того, что такая стратегия покрытия расходной части бюджета имеет эффект допинга, она создает временное облегчение экономического положения, но при этом загоняет болезнь вглубь и провоцирует дальнейший рост инфляции. Имеются политические причины, ограничивающие возможности дефицитного финансирования.

Подход к общественному финансированию с позиции сбалансированности бюджета — второй важнейший концептуальный подход к дискреционной финансовой политике. Он реализует идеи теории экономики предложений и предусматривает прежде всего достижение сбалансированности бюджета в течение года или в течение экономического цикла.

Циклическая сбалансированность бюджета означает, что дефицит, возникающий в период спада, должен быть устранен путем сдерживающей финансовой политики (рестрикционной фискальной политики) в период подъема.

При таком подходе расходная часть бюджета устанавливается в зависимости от его доходной части. На смену узкой трактовке налогов приходит их широкая трактовка. Налог рассматривается с позиции договорной теории государства и выступает как своеобразная цена, как особая форма платы за общественные блага, предоставляемые государством налогоплательщикам. При таком подходе государство выступает как активный самостоятельный участник экономического кругооборота наравне с частными фирмами.

Аналогия бюджетного равновесия с рыночным, а налогов с рыночной ценой обосновывается с позиции широкого участия граждан через своих представителей в парламенте в принятии законов в области финансовой и налоговой политики. Несмотря на то что механизм общественного выбора имеет много общих черт с рыночным механизмом и его принято называть «политическим рынком», аналогия не есть тождество и бюджетное равновесие по своей природе остается псевдорыночным.

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

Недостаток бюджетно-налоговой политики состоит в том, что она действует в режиме запаздывания и избирательно, ориентируясь на конкретные социальные слои и отдельные люди. Нередко ставка на сбалансированность бюджетной системы становится самоцелью, полностью игнорируется инструментальная функция финансовой политики и связь бюджетного равновесия с макроэкономическим равновесием. Поэтому искусство дискреционной финансовой политики заключается в умении найти компромисс между внешними и внутренними аспектами бюджетного равновесия, умения сочетать стимулирующую и сдерживающую направленность финансовой политики, ее дискреционные и недискреционные начала.

В заключение очень важно отметить, что применение кейнсианского подхода при реализации бюджетной политики в сочетании с прямым налогообложением, которое не ограничивает возможности экономического роста, наиболее эффективно на горизонтальном участке кривой совокупного предложения. В свою очередь, применение монетаристского подхода к бюджетному финансированию в сочетании с ковенантным налогообложением, которое ограничивает потребление ресурсов, наиболее эффективно на промежуточном и вертикальном участках кривой совокупного предложения.

### Вопросы для самопроверки

1. Дайте характеристику механизмов формирования равновесия в общественном секторе.
2. В чем состоит отличие равновесия в общественном секторе от рыночного равновесия?
3. Дайте определение первой и второй теорем экономики благосостояния.
4. Каковы основные критерии Парето-оптимального распределения ресурсов?
5. В чем отличие Парето-эффективного от Парето-оптимального распределения ресурсов и доходов?
6. Опишите принцип компенсации, предложенный Н. Калдором и Дж. Р. Хиксом.
7. В чем особенности формирования частичных равновесий на чистые и смешанные блага?
8. Раскройте понятия внутреннего и внешнего равновесия в общественном секторе.
9. Как формируется общее равновесие в общественном секторе?
10. Охарактеризуйте основное отличие кейнсианского и монетаристского подходов к реализации бюджетной политики.

## ТЕМА 5 ЭКОНОМИКА БЛАГОСОСТОЯНИЯ

### 1. Основы экономики благосостояния и модели распределения доходов (дистрибутивная функция)

Понятие «государство благосостояния»<sup>14</sup> связано с функцией общественного сектора по обеспечению всех индивидов, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т.п., в-третьих, доступом к социально значимым благам.

Для лучшего понимания социальных и экономических процессов, обуславливающих основные подходы и соответствующие им модели распределения доходов в современной теории и практике общественного развития, обратимся к истории экономической мысли, в которой существуют различные концептуальные подходы к определению понятия «общественное богатство», источников его создания, а также принципов его распределения и потребления. Два принципиально разных подхода в исследовании общественного богатства, возникшие еще в классической политической экономии (с позиции производства и потребления), и предопределили два основных принципа его распределения и потребления. Имеются в виду динамичный подход через распределение в процессе экономического роста и статичный подход через распределение результатов экономического роста.

Например, если распределение рассматривается только с позиций рынка и экономической эффективности, что предполагает использование динамичных моделей распределения доходов, то этот подход, относящийся к классической теории распределения в рыночной экономике, представляет собой либеральную (рыночную) модель справедливости. Политика распределения (доходов, в основе которой лежит критерий социального равенства, находящийся в непропорциональной зависимости от критерия экономической эффективности), и которая использует модели статичного распределения доходов, относится к уравнительной теории распределения и представляет собой эгалитарную (уравнительную) модель справедливости.

<sup>14</sup> Этот термин был впервые использован в 1941 г. английским социальным мыслителем и церковным деятелем У. Темплом, противопоставившим демократическое «государство благосостояния» фашистскому «государству войны».

А. Смит, один из создателей классической политической экономии, стал основателем производственного подхода к понятию общественного богатства. По его мнению, рост народного благосостояния связан с увеличением объема произведенного в стране продукта, несмотря на то, что экономическое поведение абсолютного большинства участников экономической жизни определяется их собственным пониманием о выгоде, но в конечном итоге их действия благодаря «невидимой руке» направлены на пользу общества. Это объясняется тем, что благодаря действиям конкурентного рынка максимизация индивидуального благосостояния способствует максимизации и общественного благосостояния.

Другим не менее важным подходом, обосновывающим создание и распределение богатства, является теория факторов производства. Дж. Б. Кларк — основоположник современной теории распределения еще в начале XX в. в своей работе, посвященной распределению богатства<sup>15</sup>, отмечал, что в основе теории распределения заложен принцип предельной производительности каждого фактора производства. В дальнейшем мы более подробно остановимся на данной теории, а здесь необходимо отметить, что в соответствии с ней не только труд (и в этом ее отличие от трудовой теории Смита), но и капитал и земли (которые принято называть триединой формулой общественного богатства) являются факторами производства общественного богатства. Эта теория позволяет отразить порядок распределения богатства и дохода между собственниками факторов производства, что в рамках данной теории рассматривается как проявление естественного порядка вещей, поскольку эффективность любой экономической системы определяется соотношением стоимости вклада в создаваемый продукт и затрат на приобретение факторов производства.

Здесь важно отметить, что при либеральной (рыночной) модели распределения понятие справедливости сводится к рыночной справедливости, под ней понимается равенство всех субъектов экономической деятельности перед законом. Общество (в лице государства) берет на себя обязанность создания и поддержания условий для рыночной конкуренции путем обеспечения равных стартовых возможностей и равного доступа к рынку ресурсов, а также обеспечения условий для суверенности производителя и потребителя. Как следствие всего вышесказанного необходимым и достаточным условием для соблюдения справедливости в рамках либеральной концепции распределения доходов является свобода

<sup>15</sup> Кларк Дж. Б. Распределение богатства. М.: Экономика, 1992.

конкуренция, поскольку лишь в этих условиях могут реализоваться преимущества участников рынка.

Согласно данной позиции справедливо все, что эффективно, и соответственно, несправедливо все, что неэффективно. Поскольку либеральная трактовка понятия справедливости строится на принципе равных возможностей, она не предусматривает возможности вторичного (т.е. статичного) перераспределения дохода через прогрессивное налогообложение и трансфертные платежи и также предусматривает введение элементов равенства результатов труда, а предусматривает «естественное» распределение (или перераспределение) доходов и ресурсов через взаимодействие между различными субъектами экономики.

Поскольку существуют объективные причины в неравенстве доходов, к которым, как отмечал еще П. Самуэльсон, относятся различия в стоимости собственности и богатстве, которым владеют и которой наследуют люди, а также различия во врожденных способностях и неоднородность социально-культурной и семейной среды, то либеральная модель распределения рассматривает неравенство как объективно сложившуюся реальность. Дальнейшие рассуждения в данной логике приводят нас к выводу, что либеральная модель распределения доходов в долгосрочном плане закрепляет и соответственно воспроизводит объективно обусловленное неравенство людей. Это, в свою очередь, ведет к разрушению конкурентной среды, и для ее поддержания (с целью эффективного распределения ресурсов) необходимо общественное вмешательство (в какой форме — вопрос второго порядка), а это уже входит в противоречие с самой либеральной концепцией распределения доходов. Поэтому в практическом плане применение данной концепции возможно только в сочетании с политической распределения (и перераспределения) ресурсов.

Несмотря на несовершенство и неоднозначность многих положений, которые легли в основу вышеописанных подходов к созданию и распределению богатства, например, сведение всего общественного богатства только к вещественному или предельная функциональная теории о том, что уровень заработной платы определяется «железным законом», т.е. подчиняется действию строгих экономических законов, эти теории сыграли и сыграют в будущем очень существенную роль в понимании социальных процессов в рамках динамичных моделей распределения доходов.

Парадигма социального развития, заложенная в рамках развития рынка мелкого товарного производства, а также рынка капитализ-

ма свободной конкуренции и свободного предпринимательства, основана на сочетании труда и капитала, в основном предполагает модели динамичного распределения доходов через экономический рост. Использование комбинаций нормативных и позитивных подходов (в том числе через общественный выбор) предполагает изменение порядка распределения ресурсов, а следовательно, и цен на факторы производства. В этой связи В. Парето в опубликованной в 1902 г. работе «Социологические системы» писал, что «проблема роста благосостояния бедных классов скорее проблема производства и сохранения богатства, чем распределения. Наиболее верное средство улучшения положения бедных классов — сделать так, чтобы богатство росло быстрее населения»<sup>16</sup>. Этот подход очень актуален, поскольку для обеспечения экономического роста необходима государственная поддержка корпоративного сектора экономики, а также (через развитие малого и среднего бизнеса, в том числе и в форме научно-венчурных производств) поддержка класса мелких собственников. Наша позиция о необходимости активной государственной поддержки становления и развития малого и среднего бизнеса объясняется тем, что в будущем по мере перехода к постиндустриальному обществу данный социальный уклад получит новый импульс развития, поскольку в его основе лежит подход к человеку и единство многообразия индивидуалистических и коллективных начал его природы.

Порожденные идеологией просвещения, экономической свободы и равенства возможности модели социального развития, предполагающие динамичное распределение доходов, основываются на концепции союза труда и собственника и самореализации личности в результатах ее труда. При этом особое значение уделяется семье и сохранению семейных и национальных традиций, поскольку данная парадигма социального развития исходит из необходимости обеспечения благополучия человека и благосостояния его семьи (при определенных условиях рамочных условиях) за счет их собственного труда. Однако в настоящее время условия свободной конкуренции (при соблюдении трудовой морали и соответствующего образа жизни) наталкиваются на ограничения, обусловленные «проблемами рынка», в том числе и по причине циклического характера производства, что ведет к неустойчивой занятости и нестабильности в получении трудовых доходов. В связи с этим еще Дж. Милль предположил, что экономические законы производства должны отлучаться от законов распределения, поскольку они в основном

носят объективный характер и на длительном временном отрезке не допускают произвола и случайности. Законы же распределения формируются людьми, являясь результатом общественной практики, что особенно на коротких временных отрезках может привести к серьезным деформациям в общественном развитии. В частности он писал: «...их (законы распределения. — *Прим. авт.*) делают мнения и желания правящей части общества, и они весьма различны в разные века и в разных странах»<sup>17</sup>.

В теории и практике функционального социализма (скандинавская модель) идея отделения механизма хозяйствования от способа распределения нашла свое наиболее полное и законченное развитие и была реализована в практике заключения тарифных соглашений между предпринимателями, профсоюзами и правительством.

Подход к богатству и принципам его распределения с позиции оценочных суждений людей о полезности соответствующих благ лег в основу утилитаристского учения и теории предельной полезности.

И. Бентам, как и другие ученые-экономисты, которые внесли свой особый вклад в развитие учения утилитаризма (так, еще Дж. Милль первый высказал сомнение в отношении предположения о том, что для людей, располагающих разными доходами, существует одинаковый порядок извлечения полезности), исходил из того, что общественное богатство состоит из достижения наибольшего счастья для максимального числа людей.

В связи с этим учение утилитаризма, по крайней мере в механизмах реализации, немногим отлучается от теории полного равенства, поскольку идея утилитаризма о неординаковой функции индивидуальной полезности для людей с разным уровнем дохода позволяет теоретически обосновать перераспределение части дохода между высоко- и низкодоходными группами населения (при помощи прогрессивного налогообложения и трансфертных платежей). Заметим, что многообразные формы государственного вмешательства, характерные для социально-экономического развития в XX в., и широко использованное рыночного перераспределения богатства и сформировали эгалитарную (уравнительную) модель распределения доходов. Принятие в рамках корпоративного общества и социального государства законов о минимальной заработной плате, о социальном страховании рабочих в случае безработицы, о социальном обеспечении нетрудоспособных и

<sup>16</sup> Цит. по: Ядгаров Я. С. История экономических учений. Учебник для вузов. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 240.

<sup>17</sup> Милль Дж. С. Основы политической экономии и некоторые аспекты приложения к социальной философии. В 3 т. М.: Прогресс, 1980—1981. Т. 1. С. 337—338.

Наиболее бедных слоев общества предопределили отход от рыночной справедливости и рыночной модели распределения доходов к эгалитарной модели их распределения. Как известно, наиболее крайняя форма уравнительной справедливости, трактуемая как установление полного равенства, ведет к снижению трудовой и предпринимательской активности и как следствие этого — к социальному иждивенчеству.

Это объясняется тем, что основное место в реализации уравнительной (статичной) модели распределения доходов отводится системе прогрессивного налогообложения, которая в сочетании с организацией программ трансфертных платежей является инструментом по выравниванию уровня доходов населения. Это значит, что «шкалы прогрессивного налогообложения необходимо рассматривать в комплексе со шкалами разного рода социальных выплат, имеющихся в конкретном обществе»<sup>18</sup>. Объективным же критерием для применения прогрессивного налогообложения доходов высокодоходных групп населения «является их удельный вес в совокупных доходах общества»<sup>19</sup>.

Однако в механизме перераспределения доходов через трансфертные платежи имеются серьезные недостатки. Так, организация управления ими оказалась очень дорогостоящей и сильно бюрократизированной. А. Ожун в своих работах<sup>20</sup> сравнил организацию трансфертных платежей с «дырявым ведром», а размер «утечки из ведра» он характеризовал как административные издержки и социально-экономические потери общества, обусловленные демотивирующими последствиями для субъектов экономики как предоставления самим трансфертных платежей, так и введения системы прогрессивного налогообложения.

Другим важным недостатком статичных моделей распределения доходов (в рамках эгалитарного подхода к решению проблемы бедности) является то, что множество социальных пособий и слэбый контроль над их целевым использованием создают проблему, вошедшую в экономическую литературу под названием «ловушка бедности». Имеется в виду ситуация, когда возможность достижения материального положения обеспечивается не за счет стимулов к труду, а за счет получения разного рода пособий. Еще одним важным негативным моментом в рамках этой проблемы является

<sup>18</sup> Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник. М.: Наука, 1995. С. 181.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Ожун А.М. Equality and Efficiency. Washington DC: Brookings Institution, 1975.

ся то, что данные социальные пособия стали важным фактором, способствующим дезинтеграции института семьи, поскольку их предоставление носит в основном категориальный характер, например, их действие распространяется на одиноких матерей или стариков и т.д.

Далее отметим, что парадигма социального развития, которая лежит в основе корпоративного общества и социального государства, предполагает в основном статичную модель распределения доходов между высоко- и низкодоходными группами населения. Данная парадигма и легла в основу теории благосостояния, которая была описана немецким ученым А. Вагнером еще в конце XIX в., что по времени совпало с этапом перехода от капитализма свободной конкуренции к корпоративному обществу. Как известно, А. Вагнер сформулировал закон об усилении государственной деятельности и связанный с этим закон возрастающего расширения расходов, потребности государства в связи с ростом общественных расходов, направляемых на поддержание и развитие процесса потребления в форме дотаций потребителям либо производителям соответствующих благ. Реализация основных положений, заложенных в теорию благосостояния, дала возможность при сохранении основ рыночной экономики создать новую парадигму социального развития, а именно — социальное государство.

Особое место в теории благосостояния экономическая наука отводит концепции А. Маршалла об излишках потребителя и излишках производителя. Достоинством маршалловской концепции богатства является то, что она сочетает как производственный, так и потребительский подходы к проблеме общественного богатства. Это дает возможность широкого использования ее для аналитических целей, например, для оценки распределения налогового бремени и оптимизации уровня налогообложения, а также объема предоставляемых субсидий, направляемых на стимулирование процесса потребления. В этой связи А. Маршалл писал: «Неравномерность богатства ... серьезный дефект в нашем экономическом устройстве. Любое уменьшение его, достигнутое средствами, которые не подрывают мотивов свободной инициативы ... было бы, по-видимому, явным общественным достижением»<sup>21</sup>.

Определенный вклад в понимание общественного богатства внесла теория рационального потребительского поведения, особая заслуга в разработке которой принадлежит немецкому статистическому

<sup>21</sup> Маршалл А. Принципы экономической науки. В 3 т. Т. 1. М.: Прогресс, 1993. С. 132—133.

Э. Энгелю. Он описал кривые, связывающие доходы и структуру расходов на потребление. Законы Энгеля имеют большое практическое значение, поскольку используются для сравнительного анализа благосостояния человека, региона и страны в целом.

Все описанные выше подходы к пониманию общественного богатства (а также концепция инфляционных ожиданий и концепции предельной и средней склонности к потреблению и сбережению в текущем и долгосрочном периодах) предполагают исследование общественного богатства с позиции микроэкономики, поэтому в дальнейшем перейдем к рассмотрению понятия общественного богатства и общественного благосостояния, исходя из основ макроэкономики.

В связи с тем, что существует немало объективных причин нерационального с точки зрения общества поведения потребителей (в том числе и асимметрия информации), особое значение приобретает социальная теория общественного богатства, опирающаяся на использование метода «социальных затрат — социальных выгод». Сторонники теории синергетического эффекта делают принципиальный вывод, что общество — не сумма индивидуальной полезности отдельных потребителей, а единое целое.

Макроэкономическое понимание общественного богатства сформировалось в первой половине XX в. (на этапе становления корпоративного общества и социального государства) под воздействием идей кейнсианского макроэкономического анализа равновесия валового общественного продукта и концепции построения системы национальных счетов.

Парадигма экономического роста, направленная на развитие человеческого и экологического факторов в системе общественного развития, а также на качественные и структурные преобразования в экономике, связанная с политической государством по поддержке процесса потребления, дала импульс социальной теории общественного богатства. В рамках данной теории было достаточно детально проанализированы понятия «социальный оптимум», «внешние эффекты» и порядок их трансформации в систему экономических инструментов, таких, как налоги, субсидии и цены. Комплексный подход к оценке экономического и социального эффектов лег в основу теории общественного благосостояния. Поскольку такой чисто экономический показатель, как валовой национальный продукт в пересчете на душу населения, является недостаточным для свободной оценки уровня социально-экономического развития страны, в современной методике ООН используется новый ин-

декс социального развития, построенный с учетом трех основных критериев. Это — возможность вести долгую и здоровую жизнь, приобрести школьное образование и профессиональную подготовку, а также достичь такого уровня дохода, который позволит обеспечить минимальные потребности.

Как видно из приведенных выше основных положений теории общественного благосостояния, центральное место в ней (определяющее парадигму социально-экономического развития общества) вне зависимости от макро- или микроэкономического подхода занимает концепция распределения доходов населения и соответствующие им модели распределения богатства.

В положениях теорий **холлистов**, или **органической школы**, государство рассматривается как действительность в себе, стоящая выше относительно индивидов, составляющих общественную группу, и совершенно отдельную от них. Общественное благосостояние  $W$  — это то, чем претендует быть государство, т. е. оно зависит только от функции предпочтения государства,  $U_E$  на общественные образы потребления  $m$  благ  $n$  индивидами общества:

$$W = W [U_E(x_{11}, \dots, x_{1m}, x_{21}, \dots, x_{2m}, \dots, x_{n1}, \dots, x_{nm})],$$

где  $x_{ij}$  — это количества благ  $j$ , потребленные индивидами  $i$ .

В теории индивидуализма государственный институт не является действительностью в собственном смысле слова, он лишь инструмент, который индивиды используют в своих личных интересах вне рыночными путями. Потребитель «независим» по отношению ко всем тем благам, что он потребляет, — будь то благо, поставляемое рынком или государством. Значит, общественное благосостояние  $W$  напрямую зависит лишь от функций полезности индивидов  $U_i$ , ...,  $U_n$ . Функция общественного благосостояния выглядит так:

$$W = W [U_1(x_{11}, \dots, x_{1m}), U_2(x_{21}, \dots, x_{2m}), \dots, U_n(x_{n1}, \dots, x_{nm})].$$

Если не вдаваться в споры о философской обоснованности понятия общественного благосостояния в индивидуализме, то это понятие ставит две категории проблем:

— в каждом обществе существуют пределы независимости потребителя. Государство будет пользоваться своим правом накладывать ограничения, навязывая потребителям определенные предпочтения с целью «облагодетельствовать их помимо их воли». Трудно не согласиться, что этот общественный патернализм над-

индивидуальными предпочтениями иногда оправдан. Исходя из этого патерналистского отношения, можно считать, что в реальности собственные предпочтения государства ( $UE$ ) вступают в сложное взаимодействие с предпочтениями индивидов, и записать:

$$W = W(U_1(\dots), \dots, U_n(\dots), U_E(\dots)).$$

Общественный вес, придаваемый  $U_E$  можно рассматривать как меру государственного патернализма, принятого в обществе;

— определение общественного благосостояния с точки зрения индивидуализма предполагает, что можно выразить предпочтения индивидов и свести их в один комплексный показатель (т.е. можно построить функцию общественного благосостояния). Однако доказано, что технически невозможно построить показатель такого рода, соблюдая при этом некие минимальные нормы этического и логического порядка («теорема о невозможности» К. Эрроу). Таким образом, есть опасность, что значение показателя общественно-благосостояния будет зависеть не столько от предпочтений индивидов, сведенных в этот показатель, сколько от того, каким образом они сводились. Поэтому некоторые авторы предпочитают определять оптимальные решения социального характера не на основе некоего показателя сведенных воедино предпочтений индивидов (функции общественного благосостояния), а на основе простой функции государственного предпочтения, соответствующей только предпочтениям ответственных лиц, принимающих государственные решения. Это равносильно предположению о том, что в условиях представительной демократии предпочтения «представителей», избранных голосованием, достаточно прямо соотносятся с предпочтениями тех, кто их избирал. Даже если этот анализ вложен в послыжками индивидуализма, он вполне логично сможет привести нас к положениям ортанической школы (не из философских, а из практических соображений).

Несмотря на те пределы, о которых было сказано, и за исключением тех случаев, когда в явном виде упоминается обратное, теория благосостояния придерживается по преимуществу индивидуалистского определения общественного благосостояния. Она также предполагает — опять же, когда явно не утверждается обратное, — что функции полезности индивидов независимы и что всякое увеличение полезности одного без уменьшения полезности других соответствует росту общественного благосостояния.

Это представляет собой не что иное, как критерий Парето. Но это выражение уже не обязательно будет истинным, если значения индивидуальной полезности независимы, например, по причине альтруизма или зависти.

Одна из основных причин, почему индивидуалистское определение общественного благосостояния представляет такой интерес, состоит в том, что это определение позволяет простым способом охарактеризовать экономические решения. Полностью оно описывается значениями полезности индивидов — членов изучаемого общества.

Мы доказали, что по первой теореме экономики благосостояния конкурентное равновесие — это оптимум по Парето, по крайней мере — если этот оптимум существует и если выполняется ряд условий. Тогда свобода принятия решений, направленных на оптимизацию у индивидов и предприятий на рынке, приводит к тому, что решения в ситуациях общественного выбора будут совпадать с решениями, которые были бы выбраны централизованно и удовлетворяли бы критериям Парето (т.е. экономика соответствовала оптимуму по Парето). Это означает, что сигналы, посылаемые индивидам в виде цен, достаточны для того, чтобы избежать неэффективного использования полезности индивидов.

Однако достигнутый оптимум зависит от первоначального распределения ресурсов. Критерий Парето позволяет лишь удостовериться в том, что мы находимся на границе общественной эффективности. Для того чтобы сопоставлять показатели общественного благосостояния для разных точек оптимума, лежащих на этой границе, нужно знать функцию общественного благосостояния  $W$ . Если предположить, что эта функция относится к индивидуалистскому типу, то в случае двух индивидов или групп  $A$  и  $B$  она будет выглядеть так:  $W = W(U_A, U_B)$ . На координатной плоскости  $U_A, U_B$  на рис. 5.1 эта функция выражена совокупностью общественных кривых безразличия, которые являются проекциями горизонтальных срезов плоскости  $W(U_A, U_B)$  в трехмерном пространстве  $W, U_A, U_B$ . Значит, каждая кривая такова, что для некоего заранее заданного значения  $W$ :  $W(U_A, U_B) = W$ .

Общественные кривые безразличия позволяют среди всех возможных оптимумов по Парето (т.е. лежащих на границе общественной эффективности) выбрать тот, который позволяет максимизировать значение общественного благосостояния (точка  $Z$  на рис. 5.1, соответствующая общественной кривой безразличия, лежащей выше всех других). Этот оптимум соответствует



особому распределению начальных ресурсов (и, как следует неполовительно из рис. 5.1, особому числовому значению отношения между значениями полезностей групп  $A$  и  $B$ ). Мы видим, что на основе функции общественного благосостояния и общественных кривых безразличия, которые из нее вытекают, можно подобрать оптимум, соответствующий распределению ресурсов (а следовательно, и полезностей), общественно признанному наилучшим. Функция общественного благосостояния учитывает критерии равенства и справедливости распределения в выборе общественных решений и, таким образом, позволяет классифицировать оптимумы по Парето.

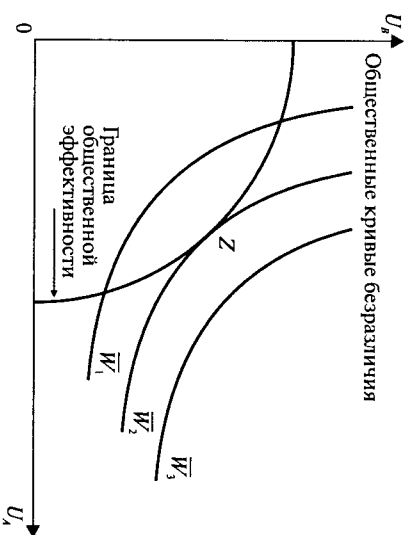


Рис. 5.1. Общественные кривые безразличия и выбор оптимального решения по Парето

Понятие функции общественного благосостояния введено А. Бергсоном (1938) и П. Самуэльсоном (1947). В самом общем виде функция общественного благосостояния, или  $SWF$ , записывается следующим образом:  $W = W(r_1, \dots, r_n)$ , где  $r$  — это переменные, влияющие на значение общественного благосостояния. Чаше всего предполагается, что  $r$  — переменные исключительно экономические, но очевидно, что свое влияние может оказывать и множество других факторов (этических, социальных, политических и т.п.). Мы убедились в том, что в функции, построенной на принципах индивидуализма,  $r$  влияют на общественное благосостояние только посредством функций полезностей индивидов. Так, в сообществе, состоящем из  $n$  лиц:

$$W = W[U_1(r), \dots, U_n(r)].$$

Функция  $W$  может быть определена относительно индивидуальных полезностей, так как этого достаточно для того, чтобы строить кривые безразличия  $U_i$ , и, следовательно, для того, чтобы подбирать на границе общественной эффективности оптимум, который максимизирует общественное благосостояние.

При этом следует:

— либо предположить, что  $W$  такова, что всякое возрастание полезности  $U_i$ , каким бы оно ни было, по определению оценивается как более общественно предпочтительное, чем возрастание полезности  $U_j$ . Но в таком случае эта  $SWF$ , называемая еще «этической диктатурой», ставит больше новых вопросов, чем разрешает сама; — либо иметь в распоряжении функции полезности индивидов — не только количественных, но еще и сопоставимых между собой (т.е. таких, что  $MRS$  между полезностью индивида  $i$  и полезностью индивида  $j$  остается неизменным).

Самые широко используемые формы  $SWF$ , опирающиеся на последнюю гипотезу, следующие:

— функции «бентамовского типа»,  $W = \sum U_i$  (благосостояние определяется, как сумма «удовольствий и тягот», и позволяет по-лучить «наибольшее счастье для наибольшего числа людей», как этого хотел И. Бентам);

— так называемые «неоутилитаристские» функции, или функции типа Харсаны, которые вычисляют общественное благосостояние как средневзвешенную сумму полезностей индивидов:

$$W = \sum \lambda_i \cdot U_i \text{ (при } i > 0);$$

— функции «роулсовского» типа (по имени философа Дж. Роулса). Целью было достигнуть максимальной полезности для индивида, имеющего наименьшую полезность (принцип максимин). Функция благосостояния, которую следует максимизировать:  $W = \min(U_i)$ . По Роулсу, это то, чего желали бы индивиды, которые бы двинулись «под вуалью неведения» (т.е. они должны были выбирать общественные решения, не зная своего будущего положения в обществе).

Графически (на рис. 5.2) приведенные выше функции соот-ветствуют:

1) общественным линейным кривым безразличия с наклоном — 1 (Бентам), с отрицательным наклоном (неоутилитаризм) (рис. 5.2 а и 5.2 б);

2) гиперболическим общественным кривым безразличия (равносторонним для функций Нэша и неравносторонним для необобщенных функций Нэша) (рис. 5.2 в и 5.2 г);

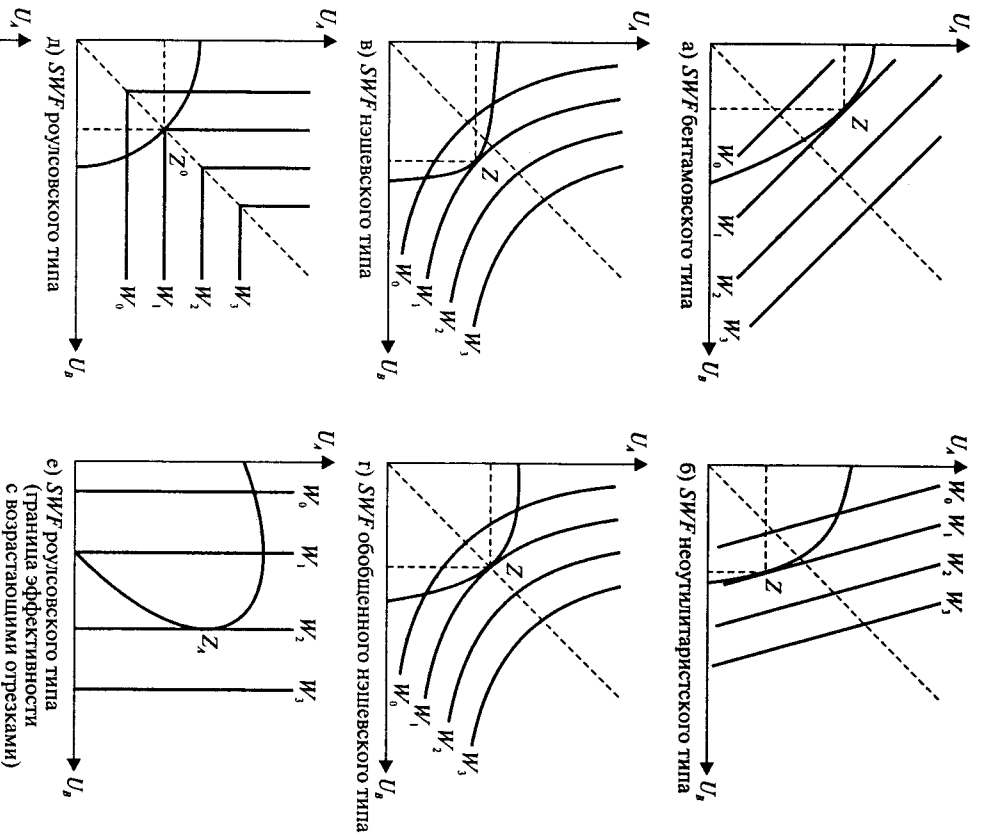


Рис. 5.2. Форма общественных кривых безразличия в зависимости от функций общественного благосостояния

3) общественным кривым безразличия с прямым углом к биссектрисе первого квадранта, являющейся осью симметрии (критерий Роулса в случае, если граница общественной эффективности — полностью убывающая) (рис. 5.2 д). Оптимум в таком случае находится в  $Z_0$ , такой, что  $U_a = U_b$ ; критерий Роулса дает тот же результат, что и утилитаристский критерий (рис. 5.2 д);

4) линейным общественным кривым безразличия: вертикальным (рис. 5.2 е) или горизонтальным (рис. 5.2 ж) (критерий Роулса в случае, если граница общественной эффективности содержит возрастающие сегменты, что предполагает существование взаимозависимостей, выражающих проявления альтризма и/или зависти). В случае, изображенном на рис. 5.2 е, форма границы общественной эффективности такова, что максимизированная полезность — поскольку она самая низкая — равна  $A$  и находится в точке  $Z_A$ . В случае, изображенном на рис. 5.2 ж, максимизированная полезность — поскольку она самая низкая — равна  $B$  в точке  $Z_B$ .

Можно отметить, что:

— вышеперечисленные функции совершенно анонимны в техническом смысле слова, учитываются лишь характеристики индивидов;

— как мы убедились, порядковые функции  $W$  достаточны для того, чтобы выбрать оптимум, максимизирующий значение  $W$  (или оптимум оптимумов). В то же время приведенные выше частные формы графиков функций соответствуют количественным мерам общественного благосостояния и поэтому у них есть следствия, которые касаются перераспределения и которые могут быть весьма различны. В случае аддитивных<sup>22</sup> функций различия в общественном благосостоянии  $W$  зависят от абсолютных различий полезностей индивидов, тогда как в мультипликативных функциях важны относительные различия;

— предельная полезность доходов убывает в функциях индивидуальных полезностей (функции, которые, напомним, непременно количественны и сопоставимы). Из этого вытекает, что различие в полезности двух лиц всегда будет меньше, чем различие в их доходах;

— все переводы от одного лица к другому невозможны, как это предполагают непрерывные функции благосостояния. В некоторых случаях может возникнуть конфликт между некими мо-

<sup>22</sup> Получаемые путем сложения.

разными нормами или уважением важнейших прав личности и максимизации вышеуказанных функций благосостояния (так, по определению, аддитивная функция не накладывает никаких этических ограничений на жертвы, которых можно требовать от определенных индивидов, — ничто не запрещает даже ставить под угрозу жизнь некоторых людей, если это покажется общественно выгодным). Следовательно, нужно дополнить вышеупомянутые функции благосостояния этическими нормами и максимизировать общественное благосостояние не в абсолютном измерении, а при условии соблюдения этих норм.

В заключение необходимо отметить, что определенные проблемы, с которыми столкнулся в последней трети XX в. государство всеобщего благосостояния, привели представителей различных направлений в экономической науке к выводу, что наиболее эффективным способом борьбы с бедностью являются не статичные модели перераспределения доходов через государственный бюджет, а динамичные через распределение ресурсов, что предполагает создание условий для экономического роста.

В настоящее время сформировался новый подход к распределительной политике, который сблизил позиции либералов и консерваторов в отношении решения проблем бедности. Суть данного подхода состоит в том, что необходимо, во-первых, создание для трудоспособных членов общества условий, при которых они своим трудом и предпринимательской деятельностью смогут поддерживать, а возможно, и улучшить свое благосостояние и благосостояние своих семей, и, во-вторых, обеспечение социальной защиты населения в рамках государственной системы социальных стандартов.

Описанный выше подход к решению социальных проблем, который является результатом эволюции в XX в. взглядов на социальную функцию государства сочетается в себе динамичный и статичный методы распределения доходов. Этот подход придает социальной политике превентивный характер, поскольку, во-первых, открывает простор для упреждающих маневров, что дает возможность уменьшения издержек в отношении улучшенных возможностей социально-экономического развития, и, во-вторых, создает объективные предпосылки для развития ресурсного потенциала и, как следствие этого, ускорения темпов экономического роста.

## 2. Экономическая природа социальной защиты и социального страхования

В настоящее время в Российской Федерации формировалась следующая институциональная структура государственной системы социальной защиты, основными звеньями которой являются:

- система социальных гарантий (социальные стандарты);
- система социального страхования;
- система социальной помощи (в том числе и частная система социальной помощи).

Система социальных гарантий и социальной помощи предполагается в рамках социальных стандартов бесплатное (через бюджетную систему) предоставление социальных благ при условии их всеобщей доступности, а распределение благ происходит по потребностям. Гарантии социальной защиты граждан берет на себя государство.

Социальные гарантии воплощаются в социальных стандартах, отражающих представления общества об уровне и качестве жизни; совокупность этих представлений, выраженных в виде требований общества, и определяет стандарт жизни, или социальный стандарт. Как известно, экономические ресурсы обладают свойством ограниченности, поэтому непосредственное претворение в жизнь социальных гарантий государства больше связано с понятием минимальных социальных стандартов, нежели с социальными стандартами в широком смысле. Именно минимальные социальные стандарты характеризуют возможность государства по обеспечению всех граждан минимальным уровнем дохода, определенным уровнем образования, установленным набором услуг здравоохранения, а также по предоставлению всем гражданам жилья и т. д.

Выделяются два направления социальной стандартизации:

- минимальные социальные стандарты, отражающие социальные гарантии государства по отношению к денежным доходам граждан и направленные на обеспечение каждого гражданина необходимым уровнем дохода для приобретения минимума благ, предоставляемых на платной основе;
- минимальные социальные стандарты, отражающие социальные гарантии государства по обеспечению граждан на безвозмездной основе установленным минимумом социально значимых благ и услуг.

Таким образом, государственный минимальный социальный стандарт в общем виде — это законодательно установленный для каждого гражданина государства минимум дохода и состав социаль-

но значимых услуг, предоставляемый гражданам на безвозмездной основе. При этом надо отметить, что, по мнению специалистов, занимающихся исследованием уровня жизни, можно выделить три основных типа потребительских бюджетов: бюджет прожиточного минимума (ПМ), минимальный потребительский бюджет (МПБ), а также бюджет высокого достатка (БВД)<sup>23</sup>.

Размер бюджета ПМ составляет величину рассмотренного нами ранее прожиточного минимума. Это — стоимостная оценка минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, сводящаяся в итоге к физиологическому минимуму.

Размер МПБ позволяет на минимально необходимом уровне удовлетворить потребности человека в питании и приобретении более широкого набора (и с более приемлемыми сроками службы) непродовольственных товаров и платных услуг, чем в составе ПМ, и обеспечивает восстановительный уровень потребления.

БВД позволяет удовлетворять в основном рациональные физические и духовные потребности населения и обеспечивать развивающийся характер потребления.

Теоретическую основу первого направления социальной стандартизации составляет концепция минимального потребительского бюджета. МПБ характеризует структуру и уровень удовлетворения потребностей, которые общество на данном этапе экономического развития считает минимально необходимыми. Он обеспечивает нормальное воспроизводство и развитие рабочей силы трудоспособных, а также нормальную жизнедеятельность нетрудоспособных.

В России концепция МПБ сводится к понятию прожиточного минимума. ПМ характеризуется как стоимостная оценка потребности в продуктах питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Поэтому бюджет прожиточного минимума можно рассматривать в качестве минимального социального стандарта, который ориентирован на физическое выживание человека.

Содержание второго направления социальной стандартизации во многом связано с понятием социально значимых благ. Последние относятся к смешанным общественным благам и в большей степени обладают свойствами частных благ, чем общественных, поэтому теоретически должны производиться и распределяться рыночным способом. Однако в результате их потребления населе-

нием в массовом порядке возникает значительный положительный эффект, что объясняет производство и распределение этих благ с помощью общественного сектора.

Таким образом, государство может предоставлять гражданам на безвозмездной основе следующие виды социально значимых услуг в рамках установленного минимума: услуги образования; услуги здравоохранения; услуги культуры; услуги жилищно-коммунального хозяйства; юридическая помощь гражданам и др.

В России можно выделить следующие государственные минимальные социальные стандарты по социально значимым услугам. В сфере образования к ним можно отнести услуги начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также предоставляемые на конкурсной основе услуги среднего профессионального высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

К государственным минимальным социальным стандартам в здравоохранении может быть отнесен перечень бесплатных услуг, здравоохранения по оказанию амбулаторно-поликлинической, скорой и стационарной медицинской помощи, а также услуги санитарного и профилактического характера в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях.

К бесплатным услугам в сфере культуры можно отнести услуги библиотек.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства в качестве государственных минимальных социальных стандартов может быть установлен набор жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), финансируемых с использованием средств бюджетов всех уровней, нормы потребления ЖКУ в расчете на одного жителя в год, социальная норма площади жилья и др.

В качестве государственных минимальных социальных стандартов юридической помощи гражданам могут рассматриваться некоторые виды помощи адвокатов.

Как уже нами отмечалось, особое место в институциональной структуре социальной защиты занимает система обязательного социального страхования, которая строится на принципе общественной солидарности (через уплату страховых взносов) и ответственности государства за своих граждан. Как экономическая

<sup>23</sup> Мониторинг доходов и уровня жизни населения / Под ред. В. Н. Бобкова. М.: ВЦУЖ, 2003. С. 10—11.

категория страхования представляет систему экономических отношений, включающую совокупность форм и методов формирования целевых фондов денежных средств и их использования для возмещения ущерба при различных непредвиденных неблагоприятных явлениях, а также оказания помощи гражданам при наступлении определенных событий в их жизни.

Классификация видов социального страхования основывается на различных видах социального риска. Как отмечает В.Д. Ройк, риск потери заработка простирается от потери трудоспособности до безработицы. Нетрудоспособность наступает при болезни, несчастном случае, инвалидности, беременности и старости. В этой связи социальное страхование можно определить как систему правовых, экономических и организационных мер по компенсации и минимизации отдельных видов социальных рисков. В качестве основы для классификации социального страхования также может быть выбран характер организации страховых учреждений. Например, страхование по каждому из видов социального риска может быть организовано и на добровольных началах. В то же время участие в том или ином виде страхования может носить и принудительный характер, в частности, государство может законодательно обязать определенные группы населения страховать себя или третьих лиц от того или иного вида социального риска. В таком случае страхование становится обязательным.

В зависимости от источников финансирования можно выделить два подхода к организации социального страхования.

Первый подход — страхование осуществляется фактически в пользу третьих лиц: когда страхуемые и страхователи делают взносы, при расчетах с ними не учитывается степень вероятности наступления страхового события (риска). В результате накопление финансовых средств никак не связано с ростом обязательств. Подобный подход к организации страхового дела ориентирован на погашение только текущих расходов и не принимает во внимание будущих затрат.

Второй подход предполагает, что величина накопленных средств в каждый конкретный момент времени соответствует взятым страхователями обязательствам по страхованию социальных рисков. В рамках данного подхода должно обеспечиваться строгое соответствие между выдаваемыми пособиями и поступлениями. Теория страхования социальных рисков и устанавливаемые на ее основе правила дают возможность с достаточной точностью определить,

какие единовременные пособия или периодические выплаты могут быть произведены.

В рамках данного подхода к организации социального страхования обычно предусматриваются различные способы покрытия дефицита средств, например, за счет образования запасных фондов и/или перестрахования рисков и т.д. При такой форме организации социального страхования является достаточно гибкой, что позволяет избежать возникновения технических трудностей как при объединении, так и при разделении нескольких видов страхования, а также в случае выхода из фондов страхования группы участников или при привлечении новых групп.

Подобная система социального страхования представляет собой надежный и стабильный механизм социальной защиты работников, и как следствие этого он наиболее органично учитывает интересы как застрахованных, так и страхователей. Данная система открыта к совершенствованию, например, путем применения личных (персональных) счетов при страховании пенсий по старости и (или) медицинского страхования. Каждый страхуемый в этом случае будет точно знать о величине накопленных страховых взносов и будет заинтересован в их увеличении.

Основными видами социального страхования, которые обеспечивают соответствующий современным требованиям рыночной экономики уровень исполнения государством социальной функции, являются:

- страхование пенсий (по старости и по инвалидности в результате общих заболеваний и от несчастных случаев в быту и на транспорте);
- страхование от несчастных случаев на производстве (производственный травматизм и профессиональные заболевания), которое предусматривает страхование временной и постоянной утраты трудоспособности;
- страхование на случай безработицы;
- медицинское страхование (страхование временной утраты трудоспособности из-за болезни и предоставление медицинской помощи).

Что касается пособий малолетним семьям, инвалидам с детства, помощи семье, то, по нашему мнению, эти виды социальной защиты не связаны с трудовой деятельностью и по своей природе являются страховыми случаями. Соответственно их обеспечение должно быть отнесено к системе государственной социальной

помощи (вспомоществования) и (или) к другим видам государственной социальной программы.

Определение форм социального страхования, основных их функций и задач, организационно-правовых структур и финансового механизма, а также значительное разнообразие в условиях труда работающих и природно-климатических условий проживания в России требуют формирования трех обязательных форм страхования — общего социального страхования, профессионального и территориального социального страхования.

Обязательное общее социальное страхование должно охватывать все без исключения группы работающих вне зависимости от форм собственности предприятий и организаций. Учет повышенного профессионального риска повреждения здоровья (уровень и тяжесть производственного травматизма и профессиональных заболеваний) должен лечь в основу системы обязательного профессионального социального страхования. Обязательное территориальное социальное страхование должно учитывать специфику условий труда и проживания в сложных и экстремальных природно-климатических условиях.

Сложившаяся в условиях рыночных преобразований высокая степень дифференциации доходов населения создает предпосылки для организации и добровольного страхования. Страхователями могли бы выступить как работодатели, так и сами работники. Вопрос о добровольном (дополнительном) страховании должен решаться в каждом конкретном случае с помощью коллективных договоров или индивидуально.

По своему содержанию социальное страхование включает не только денежные выплаты, компенсации, но и определенные услуги по лечению, реабилитации и профилактике, причем со временем значение этих составляющих возрастает и эффективность современных систем социального страхования определяется во многом именно такими критериями.

Поскольку система социального страхования распространяется в основном на занятое население, то система социальной защиты должна предусматривать еще один важный компонент — это различные виды услуг и выплат, которые предоставляются населению в рамках систем социальной помощи. В совокупности эти две формы социальной защиты населения и позволяют государству выполнять свою социальную функцию по обеспечению нормального воспроизводства населения. Основные характеристики последних двух представлены в табл. 5.1.

Сравнительная характеристика систем социального страхования и социальной помощи

Таблица 5.1

Социальное страхование	Социальная помощь
1. Финансирование осуществляется за счет нанIMATEЛЕЙ и трудящихся с возможным участием государства	1. Финансируется за счет бюджетной системы
2. Участие является обязательным	2. В соответствии с законодательством выплаты производятся определенным категориям нуждающихся
3. Выплаты производятся из специальных фондов, формируемых на основе взносов	3. При оценке нуждаемости учитываются доходы и размеры собственности соответствующих лиц
4. Не требуется дополнительных средств, поскольку часть фондов инвестируется в целях получения прибыли	4. Цель выдачи пособий — доведение уровня доходов лица до определенного обществом минимума с учетом ряда факторов. Размер пособия не связан с предшествующими уровнями заработной платы или уровнем жизни
5. Право лица на пособие основывается на записях об уплате взносов без учета нуждаемости	5. Социальная помощь предоставляется по результатам исследования благосостояния и ориентируется на его относительное повышение. В отличие от социального страхования она предполагает (определяемую законом) свободу действий при исчислении размеров пособий
6. Уровень взносов и выплат прямо связан с уровнем доходов	
7. Схемы страхования от несчастных случаев на производстве должны финансироваться нанIMATEЛЕМ с возможным участием государства	

Деление социальной защиты на социальное страхование и социальную помощь обусловлено, во-первых, методами учета социального риска и, во-вторых, различием в источниках финансирования. Социальное страхование — это страховые взносы нанIMATEЛЕЙ и трудящихся, а при социальной помощи — это ресурсы, аккумулируемые в бюджетную систему в основном за счет налогообложения. В заключение необходимо отметить, что при реализации социальной функции государства в условиях рыночной экономики перераспределение доходов проявляется в трех направлениях: во-первых, горизонтальное перераспределение между плательщиками налогов или взносов и получателями пособий; во-вторых, вертикальное перераспределение, определяемое прогрессивным (регрессивным) характером налогообложения доходов и уплатой взносов в систему социального страхования и, в-третьих, перераспределение между поколениями.

### 3. Дифференциация доходов: показатели, причины, состояние

Для оценки влияния распределительной политики на выравнивание уровней доходов могут быть использованы определенные методы измерения и количественной оценки дифференциации доходов. Для определения уровня разрывов в доходах между различными группами населения в мировой экономико-статистической практике широко применяются децильные, квартальные и квантильные коэффициенты дифференциации. Под децильными коэффициентами понимается разбиение исходной совокупности на десять равных групп, под квартальными — на четыре равные группы и под квантильными коэффициентами — на пять равных групп с последующим установлением отношений среднего дохода последней группы, имеющей высокий доход, к первой, имеющей наименьший доход.

Одним из современных методов измерения дифференциации доходов населения является расчет накопленных (кумулятивных) частот (долей) определения кумулятивного ряда доходов и кумулятивного ряда численности. На основе этого осуществляется построение кривой кумулятивных частот, названной в честь американского статистика М. Лоренца кривой Лоренца. Проиллюстрируем вышеуказанное на простом примере (табл. 5.2).

Таблица 5.2

#### Распределение доходов между четырьмя группами семей

Группы семей	Размер получающего дохода, у.е.	Доля дохода семьи в совокупном доходе, в %	Кумулятивный ряд доходов, в %	Доля каждой семьи в общем числе семей, в %	Кумулятивный ряд численности, в %
I	1000	10	10	25	25
II	1500	15	25	25	50
III	3000	30	55	25	75
IV	4500	45	100	25	100
	10 000	100		100	

Данные табл. 5.2 о кумулятивных рядах доходов и численности могут быть представлены с помощью кривой Лоренца: вертикальная ось изображает кумулятивный ряд доходов, а горизонтальная ось — кумулятивный ряд численности (рис. 5.3).

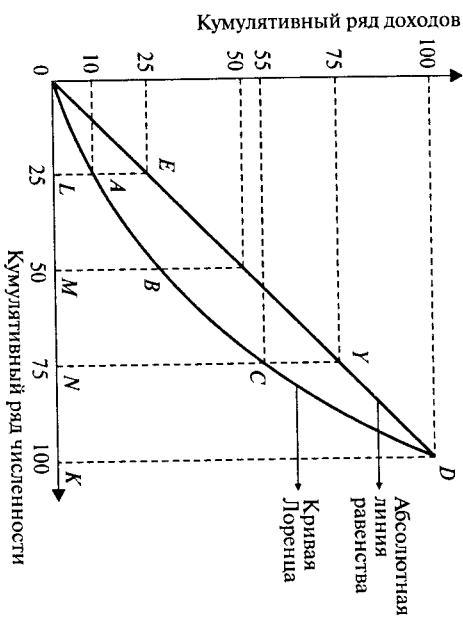


Рис. 5.3

Прямая линия  $OD$  на графике представляет теоретическую возможность абсолютного равенства в распределении доходов семей, а кривая  $OD$  характеризует фактическое распределение доходов. Область между прямой линией, обозначающей абсолютное равенство, и кривой Лоренца указывает на степень неравенства в распределении доходов. Чем больше эта область, тем выше степень неравенства. Неравенство доходов можно измерить с помощью отношения площади между прямой  $OD$  и кривой Лоренца к площади всего треугольника  $OKD$ . В результате получаем показатель, называемый коэффициентом Джини (по имени итальянского статистика и экономиста К. Джини).

Для нашего примера коэффициент Джини будет определен следующим образом. Площадь всего треугольника  $OKD$  составит 5500 ( $100 \times 100 : 2$ ). Затем последовательно определяется площадь каждой из четырех фигур  $OAL$ ,  $ALMB$ ,  $BMNC$  и  $CNKD$  и устанавливается их общая сумма — 3500. Площадь между прямой линией и кривой Лоренца составит 2000 ( $5500 - 3500$ ), а коэффициент Джини будет равен для нашего конкретного примера 0,7 ( $2000 : 3000$ ).

Следовательно, чем больше значение коэффициента, тем выше степень неравенства в доходах, чем ниже его значение, тем более равномерно распределяются доходы населения.

Так, в 1991 г. коэффициенты Джини, характеризующие распределение доходов населения для стран различных регионов мира, были следующими: для Латинской Америки — 0,495; для Южной Азии — 0,383; для Западной Европы — 0,314; для Восточной Ев-

ропы — 0,254. Для США коэффициент Джини составлял 0,326, для Швеции — 0,205, для Норвегии — 0,243. В 1990 г. коэффициент Джини для бывшего СССР был равен 0,256, для Чехословакии — 0,207, для Венгрии — 0,244.

Дж. Сакс в книге «Социальные конфликты и популистская политика в Латинской Америке» приходит к выводу, что экономическому прогрессу в Латинской Америке серьезно препятствовала значительная дифференциация в уровнях доходов. Распределение доходов в Латинской Америке более неравномерно, чем в значительной части мира, особенно по сравнению с Юго-Восточной Азией. В Бразилии, например, где бедная пятая часть населения имеет только 2% всех доходов, богатая пятая часть имеет 67%, т.е. в 33 раза больше. В Тайване на бедную пятую часть приходится 9%, а на богатую пятую часть — 37%, т.е. в 4 раза больше. В Латинской Америке средние доходы богатой пятой части в 21 раз больше, чем бедной части, а в Юго-Восточной Азии — в 9 раз.

В СССР до радикального перехода к рынку соотношение в доходах между высокообеспеченными и низкообеспеченными слоями населения составляло по децильным показателям примерно 4 : 1, в 1992 г. в результате шокового варианта экономической реформы произошло резкое имущественное расслоение населения, что нашло свое отражение в структуре денежных доходов населения, которая претерпела с 1990 г. по настоящее время радикальные изменения. По данным Всемирного банка удельный вес в доходах первого дециля составил в 1993 г. 1,2%, а первого квинтиля — 3,7, в то же время удельный вес десятого дециля составлял 38,7, а пятого квинтиля — 53,8%. Соответственно разрыв в уровне доходов между высоко- и низкодоходными группами населения на начальном этапе реформ составил 32,25 раза. В настоящее время ситуация с дифференциацией уровней доходов немного улучшилась и, по данным экспертных оценок, разрыв между первым и десятым квинтилями составляет порядка 25 раз.

По данным Всероссийского центра уровня жизни (ВЦУЖ) при классификации потребительских бюджетов рассматриваются четыре основные группы населения. К первой группе относятся граждане, чей доход составляет величину ниже ПМ, т.е. бедные. Ко второй — низкообеспеченные с денежными доходами от ПМ до МПБ. К третьей — относительно обеспеченные (средние) с денежными доходами от МПБ до БВД. И, наконец, к четвертой группе относятся состоятельные и богатые граждане, денежные доходы которых выше БВД.

В 2003 г. доля граждан с доходами ниже ПМ (бедные) составила 33,1% общей численности населения России. В 2003 г. доля низкообеспеченных граждан, т.е. тех, чей доход находился в интервале от ПМ до МПБ, равнялась 30,4%, доля относительно обеспеченных (доход от МПБ до БВД) — 30,3%, а доля богатых и состоятельных с доходами выше БВД — 6,2%. Таким образом, данные ВЦУЖ позволяют сделать два замечания.

Во-первых, пятая 20%-ная группа населения с самыми высокими доходами неоднородна. В соответствии с данными ВЦУЖ 6,2 п.п. приходится на богатых и состоятельных и 13,8 п.п. — на относительно обеспеченных.

Во-вторых, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2003 г., равная 33,1% от общей численности населения России, по данным ВЦУЖ, больше аналогичного показателя в том же году, рассчитанного Росстатом и равного 20,6%, соответственно но на 12,5 п.п. Это свидетельствует о более широких масштабах бедности в России.

В этой связи надо отметить, что решение проблем бедности, в особенности проблемы обеспечения населения минимальным уровнем доходов и определенным уровнем социальных услуг, во многом связано с решением задачи по формированию единого социально-экономического пространства. При этом бюджетно-налоговая политика государства может и должна использоваться в качестве одного из инструментов по обеспечению населения минимальным уровнем дохода и социальных услуг.

Формирование единого социально-экономического пространства РФ должно обеспечиваться в основном за счет четкого разграничения полномочий и обязательств центра, регионов и субъектов местного самоуправления. Функции, выполняемые государством в экономике, а именно — стабилизационная, распределения доходов, распределения ресурсов, составляют основу разграничения государственных полномочий и обязательств между уровнями бюджетной системы. Поэтому порядок формирования единого социально-экономического пространства государства выполняется непосредственно от того, какая функция государства выполняется непосредственно за счет федерального центра, а какая децентрализована.

С точки зрения формирования единого социально-экономического пространства дистрибутивная и стабилизационная функции возлагаются на центральное правительство, в то время как функции распределения ресурсов подлежат децентрализации в наибольшей степени.



Обеспечение минимальных социальных стандартов в сфере доходов населения и потребления им социально значимых услуг предполагает реализацию следующих концептуальных положений:

- за федеральным бюджетом закрепляются обязательства по обеспечению населения доходом на уровне прожиточного минимума;
- за региональными бюджетами закрепляются обязательства по обеспечению населения минимальным набором социально значимых услуг;
- местные бюджеты могут предложить населению расширенный набор социально значимых услуг в дополнение к минимальному стандартному набору этих услуг, предоставляемому регионом.

Задача по обеспечению доходов населения на уровне прожиточного минимума, закрепленная за федеральным бюджетом, решается за счет того, что функция распределения доходов и соответствующая политика распределения доходов возлагаются на федеральный центр. Более того, проведенный нами анализ показывает, что в России в настоящее время существует значительная дифференциация регионов по уровню доходов населения, что требует от регионов, где среднедушевые доходы составляют наименьшую величину, осуществления наиболее значительных затрат, если довести уровень доходов до среднероссийского значения. В случае когда региональные власти устанавливают минимальный уровень дохода в своем регионе, это приведет к еще большей региональной дифференциации по доходам и создаст препятствия для формирования единого социально-экономического пространства.

В то же время обеспечение населения набором социально значимых услуг на уровне минимального социального стандарта должно быть возложено на регионы. Этот тезис не противоречит утверждению о том, что расходные обязательства региональных бюджетов не соответствуют их доходным возможностям, поскольку в данном случае речь идет именно о минимальном наборе социально значимых услуг.

Предложенное нами разделение двух основных направлений социальной стандартизации (прожиточный минимум и минимальный набор социально значимых услуг) не ограничивает регионы и муниципалитеты в обеспечении граждан дополнительными доходами и предоставлении им расширенного набора социально значимых услуг.

## Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте понятие государства благосостояния.
2. Каковы особенности либеральной модели распределения доходов?
3. В чем состоят основы учения утилитаризма?
4. Опишите особенности макроэкономического понимания общественного богатства.
5. Раскройте основные модели распределения богатства в основе теории общественного благосостояния.
6. Охарактеризуйте понятие функции общественного благосостояния.
7. Каковы особенности «роулсовского» типа функции общественного благосостояния?
8. В чем отличие статичного от динамичного подхода к распределению доходов?
9. Чем отличается социальное страхование от социальной защиты населения?
10. Опишите основные показатели и причины возникновения дифференциации доходов населения.

## ТЕМА 6 РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОВАЛОВ РЫНКА

Объективная необходимость общественного сектора обусловлена тем, что существует определенная часть экономического пространства, где рынок проваливается и не срабатывает. Для устранения провалов рынка необходим общественный сектор. Он требуется также для корректировки отрицательных последствий функционирования рыночного механизма, которые проявляются в тенденциях сужения сферы свободного рынка в результате концентрации и монополизации производства, в условиях циклического характера развития экономики, а также в усиливающейся дифференциации доходов населения и в росте социальной нестабильности в обществе. Еще одной из центральных проблем, решение которой невозможно без вмешательства общественного сектора, является проблема внешних эффектов.

## 1. Роль общественного сектора в разрешении проблем внешних эффектов

Внешние эффекты (экстерналии) — это издержки или выгоды от рыночных сделок, не получившие отражения в ценах. Они называются «внешними», так как касаются не только участвующих в данной операции экономических субъектов, но и третьих лиц. Принимаемые решения и деятельность экономических субъектов приводят к появлению внешних эффектов (экстерналий), если:

- 1) они непосредственно сказываются на положении одного или многих других лиц, не приводя к изменениям в рыночных ценах или в бюджетной системе;
- 2) они не являются основанием для компенсации субъекту, принявшему данное решение или выплат третьим лицам за нанесенный ущерб или пользование созданными благами.

Внешние эффекты показывают разность между социальными издержками (выгодами) и частными издержками (выгодами):

$$MSC = MPC + MEC,$$

где  $MSC$  — предельные общественные издержки;  $MPC$  — предельные частные издержки;  $MEC$  — предельные внешние издержки.

Вследствие того, что экономическим субъектам, принимающим решения, не приходится платить или, наоборот, получать компенсации за внешние эффекты, проявляющиеся в результате деятельности, они не будут принимать во внимание влияние этих эффектов при выборе предметов потребления и аллокации ресурсов. В этих условиях цены, устанавливавшиеся на уровне рыночного равновесия, будут приводить к субоптимальной ситуации, так как на них не влияют внешние эффекты. Внешние эффекты могут возникнуть как в результате производства, так и в процессе потребления.

Внешние эффекты делятся на отрицательные и положительные. Отрицательные эффекты связаны с издержками, положительными — с выгодами для третьих лиц.

Так, существуют ситуации, когда кто-то эксплуатирует ограниченные ресурсы, не возмещая их полной стоимости, издержки перекладываются на остальных участников хозяйственной жизни. В данном случае имеет место отрицательный внешний эффект.

**Отрицательный внешний эффект** возникает в случае, если в процессе хозяйственной деятельности экономической субъект перекладывает часть своих издержек на третьих лиц. Далее рассмотрим влияние отрицательного внешнего эффекта, который

пропорционален объему производства. В этих условиях по мере роста производства будет расти объем отрицательного внешнего эффекта. Поэтому предельные частные издержки будут ниже предельных общественных издержек, а это приведет к тому, что количество выпускаемой продукции превысит эффективный объем выпуска (рис. 6.1). Так, количество выпускаемой продукции составит  $Q_1$  при цене  $P_1$ , а рыночное равновесие устанавливается в точке  $E_1$ , в которой предложение, равное предельным частным издержкам  $MPC$ , пересекается с кривой спроса, равной предельным общественным выгодам  $MSB$ , т.е.  $MPC = MSB$ .

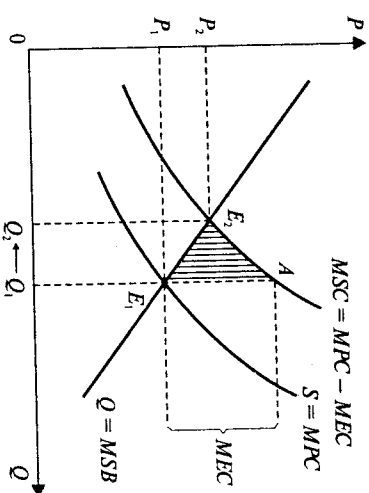


Рис. 6.1. Отрицательный внешний эффект

Между тем предельные социальные издержки равны сумме, предельных частных издержек плюс предельные внешние издержки. Следовательно, если бы удалось превратить внешние издержки во внутренне, эффективный объем выпуска сократился бы до  $Q_2$  при росте цены до  $P_2$ . В точке  $E_2$  предельные общественные выгоды равнялись бы предельным общественным издержкам  $MSB = MSC$ .

Следует обратить внимание на то, что и в точке  $E_2$  не устанавливаются полностью последствия отрицательного внешнего эффекта (ведь в нашем случае выпуск пропорционален объему производства, а объем производства в точке  $Q_2$  отнюдь не равен нулю). Однако потери существенно сократятся. Площадь треугольника  $AE_1E_2$  показывает потери эффективности, связанные с тем, что предельные частные издержки оказались ниже предельных социальных издержек. Таким образом, при наличии отрицательного внешнего эффекта экономическое благо продается и покупается в большем, по сравнению с эффективным, объеме, имеет место перепроизводство товаров и услуг.

**Положительный внешний эффект** возникает в случае, если в процессе хозяйственной деятельности экономический субъект приносит выгоды третьим лицам, принимая на себя часть издержек:  $MSB = MPB + MEV$ ,

где  $MSB$  — предельные общественные выгоды;  $MPB$  — предельные частные выгоды;  $MEV$  — предельные внешние выгоды. На рис. 6.2 рыночное равновесие  $E_1$  устанавливается в точке пересечения предельных частных выгод и предельных социальных издержек:  $MPB = MSC$ .

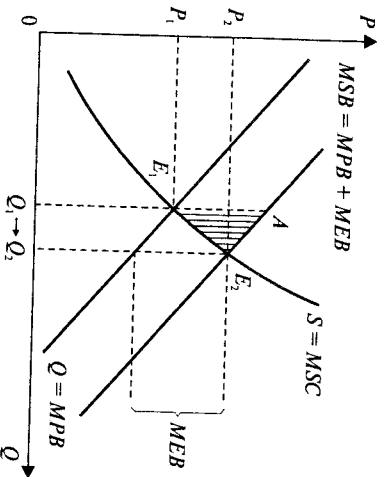


Рис. 6.2. Положительный внешний эффект

Между тем предельные социальные выгоды больше предельных частных выгод на величину предельных внешних выгод. Поэтому эффективное для общества равновесие достигалось бы в точке пересечения предельных социальных выгод и издержек, т.е. в точке  $E_2$ . Эффективность увеличивается на площадь треугольника  $AE_1E_2$ . Таким образом, при наличии положительного внешнего эффекта экономическое благо продается и покупается в меньшем, по сравнению с эффективным, объеме.

#### Корректирующие налоги и субсидии

Для того чтобы сократить производство товаров и услуг с отрицательными внешними эффектами и увеличить производство товаров и услуг с положительными внешними эффектами, необходимо трансформировать внешние эффекты во внутренние. Проблемы учета и устранения такого рода расходов исследовались еще А. Пигу в книге «Теория благосостояния» (1920). Он определил их как «провалы» рынка. Именно эти «провалы», по мнению А. Пигу, являются основанием государственного вмешательства

в экономику. Трансформация внешних эффектов во внутренние достигается за счет приближения предельных частных издержек (и соответственно выгод) к предельным социальным издержкам (выгодам), поэтому для решения данной проблемы А. Пигу предлагал использовать корректирующие налоги и субсидии.

**Корректирующий налог** — это налог на выпуск экономических благ, характеризующихся отрицательными внешними эффектами, благ, повышение предельных частных издержек до уровня предельных общественных. В нашем примере налог ( $T$ ), равный предельным внешним издержкам, мог бы приблизить рыночное равновесие к эффективному (рис. 6.3).

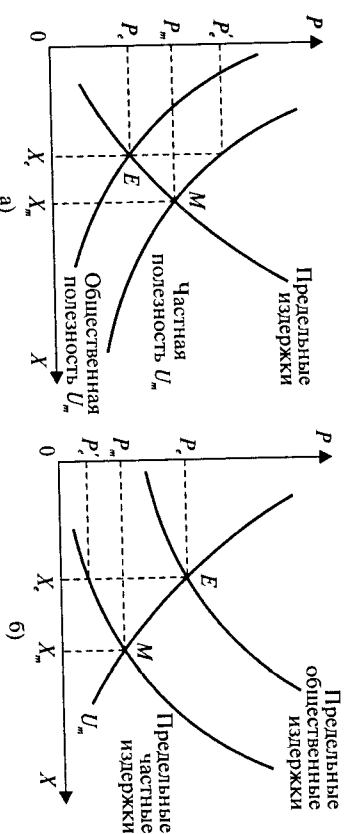


Рис. 6.3. Отрицательные внешние эффекты

В случае 6.3 а отрицательный внешний эффект заставляет рынок уравнивать частную полезность  $U_m$  и цену  $P_m$  в точке  $M$ , тогда как оптимум предполагает, что уравниваются общественная полезность  $U_m$  и цена  $P_e$  в точке  $E$ . Налог со ставкой  $P_e - P_m$  за единицу блага позволит восстановить равновесие в точке  $E$  (потребители платят сумму  $P_e$ , равную их предельной частной полезности, и предельный спрос на  $X_e$ , тогда как производители производят лишь  $X_m$ , так как получают цену, равную лишь  $P_m$ ). Отметим, что этот налог, называемый налогом Пигу, не имеет целью ни пополнить государственные фонды, ни покрыть ущерб тех, кто пострадал от отрицательных внешних эффектов. Этот налог носит исключительно побудительный характер: цель его — отделить цену, заплаченную потребителями, от цены, полученной производителями, и способствовать такому равновесию на рынке, чтобы количество блага, участвующего в обмене, соответствовало оптимальному.

Случай 6.3 б соответствует отрицательному внешнему эффекту, спровоцированному благоприятием (например, загрязнение окру-

жакой среды). Предельные общественные издержки выше, чем предельные частные издержки. Напротив, поскольку никакого внешнего воздействия не предполагается, когда речь идет о потребителях, между предельной частной полезностью и предельной общественной полезностью разницы не существует. Оптимум предполагает уравнивание предельных общественных издержек и предельной полезности, тогда как рынок уравнивает предельные общественные издержки, цену и предельную полезность. И здесь налог со ставкой  $P' - P_e$  за единицу блага позволяет вернуться к оптимуму.

**Корректирующая субсидия** — это субсидия производителям или потребителям экономических благ, характеризующихся положительными внешними эффектами, она позволяет приблизить предельные частные выгоды к предельным общественным.

Корректирующая субсидия, равная предельным внешним выгодам, может быть предоставлена потребителям, что повысило бы их спрос на услуги (рис. 6.4).

В случае 6.4 а внешний эффект положительен, и субсидия в раз-  
мере  $P_e - P'$  позволит добиться рыночного равновесия, которое соответствует оптимуму.

В случае 6.4 б, как и в случае 6.3 б, потребуются субсидии в сумме  $P_e - P'$ , одинаковой для всех.

Субсидии занимают важное место в бюджетном процессе, так как составляют немалую часть государственных расходов, корректируя дефицит ресурсов со стороны предложения, а налоги, в свою очередь, корректируют дефицит ресурсов со стороны спроса. Во многом параметры государственной экономической и социальной политики определяются соотношением между объемом субсидий производителям и потребителям и общим объемом субсидий.

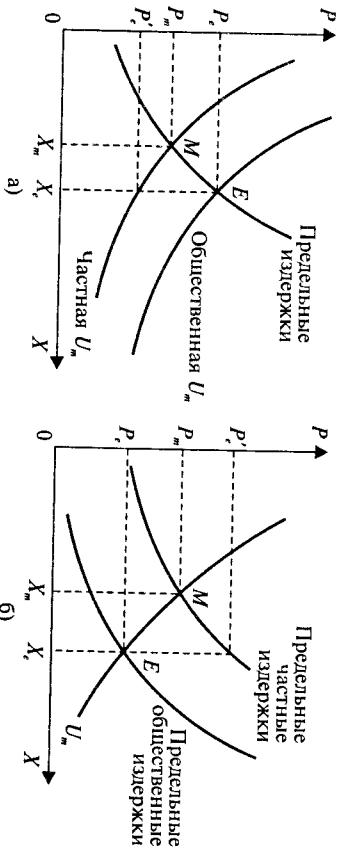


Рис. 6.4. Положительные внешние эффекты и их корректировка

В то же время корректирующие налоги и субсидии не могут решить полностью проблем, возникающих из-за существования внешних эффектов. Во-первых, в реальной практике довольно трудно точно исчислить предельные издержки и выгоды. Во-вторых, размеры ущерба определяются в ходе юридических и политических дискуссий весьма приблизительно. И наконец, отнюдь не последнюю роль играет то обстоятельство, что корректирующие налоги, которые платят производители благ, характеризующихся отрицательными внешними эффектами, не всегда достигают поставленной цели. Все это предопределило критику корректирующих налогов и субсидий.

#### Теорема Коуза

Теорема Коуза, принципы которой изложены в статье «Проблемы социальных издержек» (1960), направлена против позиции А. Пигу о необходимости государственного вмешательства в экономику посредством установления корректирующих налогов и субсидий с целью устранения внешних эффектов и фактически представляет собой альтернативное решение данной проблемы. С точки зрения Коуза, в условиях нулевых трансакционных издержек, из чего исходила неоклассическая теория, рынок сам сумеет справиться с внешними эффектами. Теорема Коуза гласит: «Если права собственности четко определены и трансакционные издержки равны нулю, размещение ресурсов (структура производства) будет оставаться неизменным и эффективным независимо от изменений в распределении прав собственности». Иными словами, «провалов» рынка в этих условиях не существует, и у государства не оставалось бы никаких оснований для корректировки рыночного механизма.

Однако допущение нулевых трансакционных издержек — абстракция. Дело в том, что стоимость получения необходимой информации, ведения переговоров и судебных дел может превратить возможные выгоды от заключения сделки. К тому же при оценке ущерба не исключены значительные различия потребительских предпочтений (например, один оценивает тот же самый ущерб гораздо больше, чем другой). Чтобы учесть эти различия, в формулировку теоремы Коуза позднее была введена оговорка относительно эффекта дохода. Экспериментальные исследования показали, что теорема Коуза верна для ограниченного числа участников сделки (двух-трех). При возрастании численности участников резко увеличиваются трансакционные издержки и предпосылка о их нулевом значении перестает быть корректной.

Таким образом, согласно Р. Коузу, внешние эффекты появляются лишь тогда, когда права собственности определены нечетко, размыты. Когда права собственности определены четко, тогда все внешние эффекты «интернализуются» (внешние издержки становятся внутренними). Не случайно главным полем конфликтов в связи с внешними эффектами оказываются ресурсы, которые из категории неограниченных перемещаются в категорию редких (вода, воздух) и на которые до этого прав собственности в принципе не существовало. Путь к преодолению внешних эффектов лежит через создание новых прав собственности в тех областях, где они были определены нечетко. Таким образом, согласно Коузу, государство должно вмешательство при устранении проблем внешних эффектов должно заключаться в установлении наиболее четкой правовой системы.

Итак, из теоремы Коуза следует несколько важных выводов.

Во-первых, внешние эффекты носят не односторонний, а обоюдоострый характер. Поэтому с экономической точки зрения речь должна идти не о том, «кто виноват», а о том, как минимизировать величину совокупного ущерба.

Во-вторых, теорема Коуза раскрывает экономический смысл прав собственности. Четкое их распределение среди хозяйствующих субъектов ведет к тому, что все результаты деятельности каждого субъекта касаются только его, в результате чего любые внешние эффекты превращаются во внутренние. Поэтому главная функция прав собственности состоит в том, чтобы давать стимулы для большей интернализации внешних эффектов. Четкое распределение прав собственности ведет к минимизации внешних эффектов.

В-третьих, теорема Коуза сняла обвинение с рынка о его «провалах». По мнению Р. Коуза, ключевое значение для успешной работы рынка имеют трансакционные издержки. Если они малы, а права собственности четко распределены, то рынок сам способен устранить внешние эффекты: заинтересованные стороны смогут самостоятельно прийти к наиболее рациональному решению. Для рынка важно не то, кто именно владеет данным ресурсом, а то, чтобы хоть кто-то владел им. Тогда появляется возможность для рыночных операций с этим ресурсом. Сам факт наличия прав собственности и четкого их разграничения важнее вопроса о наделении ими того, а не другого участника.

Решение проблем внешних эффектов невозможно без вмешательства общественного сектора. При этом выбор оптимальной формы вмешательства не осуществляется на основе заранее

установленных правил, поскольку необходимо всегда учитывать специфические условия каждой конкретной ситуации и практически кумуляемость. Так, внешние эффекты могут устраняться путем установления корректирующих налогов и субсидий или оп-ределения и четкого разграничения прав собственности на основе рыночного механизма, без непосредственного вмешательства в экономику. В любом случае необходимо тщательно взвешивать издержки, необходимые для устранения последствий внешних эффектов, и выгоды, получаемые обществом. Порой отказ от попыток решить конкретную проблему, возникшую в результате действия внешних эффектов, будет экономически целесообразен и рационален в масштабах всего общества.

## 2. Корректирующая роль субсидий производителям и потребителям

Широкое применение в хозяйственной практике многих стран находит государственное регулирование цен с помощью субсидий. Они призваны интернализовать (трансформировать) положительный внешний эффект в цены. Принято различать субсидии со стороны спроса (потребителям) и со стороны предложения (производителям).

Субсидии со стороны спроса имеют своей целью повышение покупательной способности малообеспеченных групп населения на приобретение конкретных товаров и услуг, которые дают положительные внешние эффекты. Это проявляется в предоставлении правительством бедным семьям соответствующих талонов (карточек) на соответствующие товары и услуги. Потребители могут приобретать их по пониженным ценам или бесплатно, а продавцы и производители, принимая карточки (талоны), получают дополнительную эквивалентную компенсацию и имеют возможность для всех групп населения поддерживать цены на равновесном уровне. Производители могут продавать товары и услуги, связанные с положительными внешними эффектами по рыночным ценам свободной конкуренции. Но при этих ценах без субсидий в силу низких доходов бедные семьи могут быть полностью лишены возможности приобрести или же могут приобретать в меньшем раз-мере указанные социально значимые блага. На них положительный внешний эффект целиком не распространяется.

Кривая спроса  $D_1$  отражает для низкооплачиваемых потребителей положительный внешний эффект товаров и услуг (рис. 6.5).

Предоставление правительством субсидий для указанной группы населения позволяет увеличить потребление благ с  $Q_1$  до  $Q_0$ .

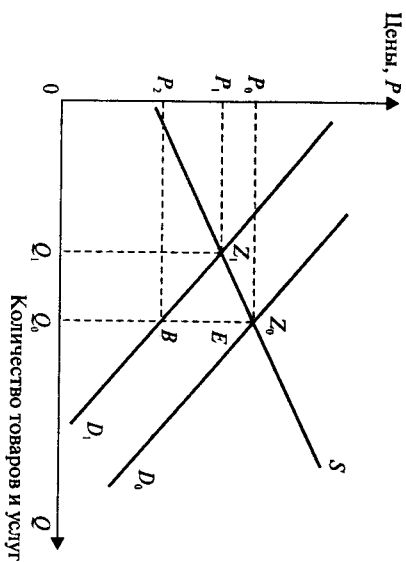


Рис. 6.5. Субсидии потребителям (субсидии со стороны спроса на товары и услуги)  
 $S$  — предложение;  $D$  — несубсидируемый спрос;  
 $D_0$  — субсидируемый спрос;  $E = BZ_1$  — субсидия потребителя

Субсидия, отражающая положительный внешний эффект, перемещает кривую спроса  $D_1$ , учитывающую предельные частные издержки, до кривой спроса  $D_0$ , которая учитывает предельные общественные выгоды, представляющие собой сумму предельных частных выгод и субсидий. Потребитель благодаря субсидии имеет возможность по равновесной цене  $P_0$  купить большее количество товаров и услуг.

Вместе с тем существует практика субсидирования (дотация) производителей, выпускающих социально значимую продукцию, имеющую положительный внешний эффект. Субсидии перемещают предложение с  $S_0$  до  $S_1$  и увеличивают производство благ с  $Q_0$  до  $Q_1$  при снижении цен с  $P_0$  до  $P_1$  (рис. 6.6). Благодаря этому расширяется спрос на товары и услуги для всех потребителей. Субсидии производителей означают применение дотационных, социально низких цен. В качестве примера можно привести график субсидий со стороны предложения, учитывающий выгоды производителя и потребителя (см. рис. 6.6).

$P_1$  — цена, которая назначается государством для потребителей. Она ниже рыночной цены  $P_0$  (способствует расширению спроса потребителей товара с  $Q_1$  до  $Q_2$ ). Дотации ( $Z$ ) перемещают кривую предложения с  $S_0$  до  $S_1$ .

Субсидии производителям и установление социально низких, дотационных цен имеют ряд существенных недостатков.

Во-первых, от применения дотационных цен в большей степени выиграют высоко- и среднеоплачиваемые слои населения, чем малообеспеченные. Выплаты из бюджета при выделении субсидий производителю выше, чем при субсидировании потребителей. Последнее несет адресный, целевой характер и охватывает специальные группы потребителей.

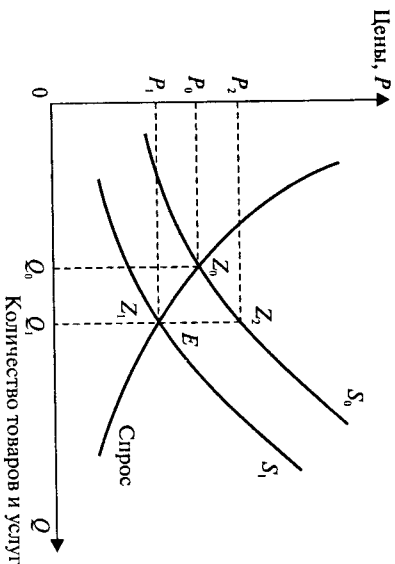


Рис. 6.6. Субсидии производителям (субсидии со стороны предложения товаров и услуг)  
 $S_1$  — субсидированные предложения товаров и услуг;  
 $S_0$  — несубсидированные предложения товаров и услуг;  
 $Z, Z_0, Z_1$  — размер субсидии ( $E$ );  $P_2$  — цена, которая устанавливается государством для производителей, она выше рыночной цены  $P_0$  (способствует увеличению производства благ с  $Q_0$  до  $Q_1$ )

Во-вторых, субсидии производителя деформируют структуру цен, подрывают их основную информационную, сигнальную функцию. А это ведет к нарушению ценового равновесия, к неравномуному размещению и использованию ресурсов. Дотационные цены устанавливаются в виде потолка цен, когда он ниже рыночных цен. Без этого теряется смысл введения ценового потолка. Установление потолка цен на конкретный товар при солидных правительственных субсидиях производителям этого товара может решить проблему спроса на него. Но это сопряжено с большими изысканиями, ибо формирует неэкономический тип мышления, нерациональный, нерачительный подход к дешевому благу.

В заключение надо отметить, что субсидии потребителям, фондами индивидуальной полезности которых является аддитивной, могут быть представлены в денежной либо в натуральной форме. Натуральная форма субсидий исключает возможность использования субсидий не по назначению и придает процессу потребления

принудительный характер. Денежные выплаты дают возможность их получателям маневра и более рационального использования ресурсов и с учетом индивидуальных предпочтений потребителей. Поэтому вопрос о соотношении между пособиями в денежной либо натуральной форме должен решаться с учетом конкретной ситуации сведения к минимуму факторов «безбилетника» и оппортунистического поведения получателей данных пособий. Финансирование потребителей через механизмы социальных ваучеров (образовательный, жилищный, талоны на питание и т.д.) предоставляет потребителям общественных благ свободу выбора, с одной стороны, и создает условия для конкуренции в работе организаций и учреждений, предоставляющих соответствующие услуги, с другой стороны. К сожалению, социальный ваучер не решает проблем морального риска и оппортунистического поведения потребителя либо оппортунистического поведения института, предоставившего социальный ваучер потребителю, например, отсутствие механизма, гарантирующего надежность индексации стоимости ваучера в случаях инфляции или девальвации национальной валюты, либо отсутствие финансовых ресурсов для обеспечения стоимости ваучера по причине бюджетного дефицита. Субсидирование потребителей в отличие от субсидирования производителей не предполагает использования регулируемых жестких цен, а следовательно, и не противоречит условиям эффективного рыночного хозяйствования. В то же время существует проблема трансакционных (административных) издержек и есть серьезные основания полагать, как писали Э.Б. Аткинсон и Дж.Э. Стиглиц, что в некоторых областях при государственном обеспечении они окажутся ниже, например, благодаря экономии на масштабах производства или из-за того, что не требуется мониторинг индивидуального использования. Проведенные в последние годы исследования показали, что уровень трансакционных издержек по предоставлению социальных услуг в форме субсидий потребителям оказывается в 7—10 раз выше, чем в форме субсидирования производителей.

Несмотря на описанные выше преимущества, субсидии потребителям имеют существенный недостаток, что и не позволяет широко применять их в практике реализации экономической и социальной политики большинства государств, поскольку, как уже отмечалось выше, в отличие от субсидий производителям, функция благосостояния которых утилитарна и, соответственно, их применение способствует формированию среднего класса, субсидии потребителям, у которых функция индивидуальной полезности

аддитивна, действуют особенно в отношении низкодоходных групп населения (степень риска оппортунистического поведения которых достаточно велика) в основном прямо наоборот. Для решения данной проблемы возможно применение нормативного метода финансирования, так называемое подушевое финансирование, которое позволяет сохранить порядок предоставления субсидий производителям, но осуществляя их финансирование в соответствии с числом конкретных потребителей.

### 3. Меры государственного регулирования монополий

Монополия иногда определяют как рынок, где существует единственная реальная продавец. В действительности условие единственности продавца не является ни необходимым, ни достаточным. Оно не выступает необходимым, поскольку на рынке вполне может быть несколько продавцов — и при этом существовать монополия, если у продавцов есть интерес войти в картель (т.е. координировать свои действия и сообща действовать как монополист). Это условие также недостаточно, если рынок конкурентный, т.е. вступление на рынок и уход с него не влекут издержек. Разумеется, на рынке может быть всего лишь один реальный продавец, но также большое число потенциальных продавцов, готовых выйти на рынок.

О монопольном положении свидетельствуют наличие мощных ограничений для вступления на данный рынок и уход с него и отсутствие адекватной замены обмениваемого блага.

Ограничения, препятствующие вступлению, могут быть следующими:

— фактические ограничения, когда один участник рынка (или группа участников, действующих в рамках картеля) контролирует предложение основного ресурса (например, источник в пустыне или все имеющиеся в наличии месторождения основного сырья). В таком случае говорят о монополии положения. Если монополист осуществляет свой контроль длительное время, то он сможет получить своего рода ренту; если же контроль временный — например, он первый завладел какой-либо технологией производства, то он обладатель квазиренты. В правовом государстве теоретически возможен только контроль, связанный с правом собственности. Устранение действительных или потенциальных конкурентов насильем либо угрозой насилья по закону исключается (однако очевидно, что такие случаи на практике возможны в более или менее непосредственном и явном виде);

— правовые ограничения. Вступление на рынок предприятием запрещает государство. Эта правовая монополия — самая древняя и самая надежная форма ограничений для вступления на рынок (лицензии, патенты и т.п.). Монополия может быть «предоставлена» определенным предприятиям — частным или общественным — взамен они получают особые обязанности (так называемые обязанности госслужб) или попадают под особый контроль;

— наличие экономии на масштабах. В этом случае причина «монополии» — в технических условиях производства (для некой данной функции спроса). Эти условия таковы, что одно предприятие может просуществовать долго. «Монополия» возникает естественным путем, без чьего-либо осознанного вмешательства и без искусственных ограничений для вступления на рынок. Отсюда и название «естественная монополия», которым обозначают подобное положение. Случай естественной монополии, значительно отличающийся от описанных выше случаев, рассмотрен ниже.

Предприятие в условиях конкуренции работает при сложившихся ценах. Кривая спроса на такие продукты бесконечно эластична (горизонтальная). Говорят, что существуют элементы монополизма, когда эта кривая получает отрицательный наклон, т.е. как только цена, по которой предприятие может продавать благо, перестает быть независимой от количества предлагаемого им блага, иными словами, как только предприятие начинает определять цену. Итак, есть два фактора, которые можно изменять принятием решения: цена и количество, а не только количество, как прежде. Это условие достаточно для того, чтобы применить теорию монополии, даже если рассматриваемое предприятие «физически» не единственное на рынке (т.е. если спрос на продукцию данного предприятия не смешивается со спросом потребителей в целом).

Если предельные доходы убывают, предельные издержки возрастают, а совокупные издержки промышленности в условиях конкуренции такие же, как у монополии, то монополия будет производить меньше и дороже. Рыночное производство станет неэффективным и будет соответствовать чистому общественному убытку.

На рис. 6.7 воспроизведена ситуация равновесия на монопольном рынке. Для простоты предполагается, что средние и предельные издержки постоянны настолько, что равновесие короткого и длительного периодов идентично и не зависит от количества предприятий, в действительности производящих на рынке.

На рынке с совершенной конкуренцией предприятие, не определяющее ценовой политики, устанавливает цену на уровне

точки  $E$ , в которой цена равна предельным издержкам. Предприятие-монополист выберет такое соотношение цена/количество, которое максимизирует его прибыль. Первоочередные условия этой максимизации предполагают, что предельные издержки равны предельному доходу (на рис. 6.7 — точка  $H$ ). Точка пересечения двух соответствующих кривых позволяет определить по оси абсцисс количество блага  $q_m$ , которое произведет монополия, а при помощи кривой спроса (точка  $M$ ) — цену, по которой это количество будет продано ( $p_m$ ).

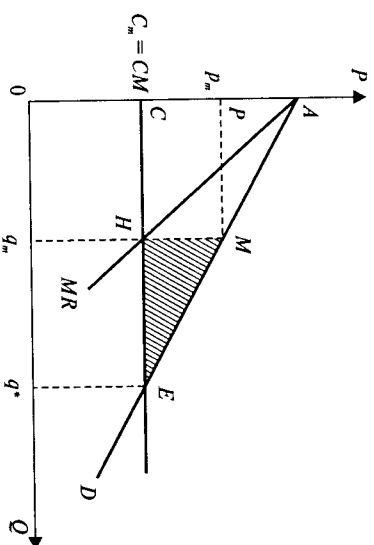


Рис. 6.7. Равновесие монополии

Как мы видим, монополия будет производить меньше и дороже, чем конкурентный рынок, и поскольку этот последний тип рынка соответствует оптимальному по Парето (первая основная теорема экономики благосостояния), равновесие монополии будет ниже оптимального. Можно оценить эту неэффективность аллокации, сравнивая разные уровни излишков, приведенные на рис. 6.7 (табл. 6.1).

Таблица 6.1

**Равновесие на монопольном рынке и рынке совершенной конкуренции**

	Монополия	Оптимальный рынок с совершенной конкуренцией
Излишек потребителя	APM	ACE
Излишек производителя	PCNM	0
Общественный излишек	ACNM	ACE
Чистый общественный убыток	MNE	



На рынке с совершенной конкурентной общественной излишек максимален и полностью идет потребителю. Установление монополии будет вызывать двойкий эффект: аллокативные (меньший чистый общественный убыток и, как следствие, меньший суммарный избыток) и перераспределительные последствия (перелив излишка в пользу производителя). В данном случае нас интересуют только вопросы аллокации ресурсов, и мы должны рассматривать лишь изменения совокупного излишка. Иначе говоря, важно не то, что производителю удалось получить прибыль, а то, что прибыль, полученная производителем, меньше, чем убытки, которые понесли потребители (т.е. суммарный итог получился отрицательным).

Треугольник, изображающий чистый общественный убыток от монополии, называется треугольником Харбергера по имени экономиста, который открыл его.

Государство, ставящее целью избежать чистого общественного убытка от монополии, может действовать несколькими способами:

— заставить по мере возможности соблюдать свободу вступления на рынок (законодательно запретить или уничтожить системы барьеров для доступа на рынок);

— национализировать предприятие-монополиста и обязать государство предпринять производить не на уровне максимальной прибыли, а в точке, соответствующей общественно оптимальному уровню (в точке  $E$  такой, что цена равна предельным издержкам);

— предоставить предприятию, которое согласится производить в оптимальной точке, субсидии в размере, равном их потере в прибыли.

Кроме своей неэффективности в аллокации ресурсов, монополия вызывает и некоторые другие затруднения:

— надолго ограничивает выбор для потребителей;

— вызывает диспропорции в побужденных предприятиях вступать и уходить с рынка в долгосрочной перспективе;

— правовая защита предполагает деятельность по поиску ренты, которая в случае правовой монополии будет лишь увеличивать чистый общественный убыток.

Третий пункт в последнее время получил развитие в серьезных теоретических исследованиях. Термин «поиск ренты» означает совокупность средств, которые предприятия привлекают для того, чтобы добиться от государства либо принятия законов, устанавливающих монополию в их пользу, либо поддержания или усиления уже существующих норм такого рода. Предприятия будут толкать к тому, чтобы прятать на эту деятельность такое количество ресурсов, которое может

достигать уровня ожидаемой прибыли. В таких условиях совокупная потеря общественного излишка будет соответствовать уже не  $MNE$ , площади треугольника Харбергера, а  $PCEM$ , объединению треугольника и прямоугольника прибыли. В исследованных рентах такая площадь совокупного общественного убытка называется трапецией Туллока (по имени автора, первым предложившего такой анализ).

Однако такая аллокативная неэффективность монополии будет в значительной мере смягчена, а то и вовсе устранена, если предприятие больше не связано обязательством продавать все произведенные блага по одинаковой цене, если оно может применять новую дискриминацию. Ценовая дискриминация — распространенная практика на некоторых рынках, например на воздушном транспорте. За один и тот же рейс и то же место пассажиры могут платить по сильно различающимся тарифам. Цель предприятия — присвоить полностью или частично излишек потребителя.

Дискриминация становится возможной только при выполнении некоторых условий:

— предприятие должно быть в состоянии воздействовать на цены, что исключено на рынке с совершенной конкурентной, где оно не определяет новую политику на рынке. Ценовая дискриминация предполагает известную власть над рынком.

— покупатели не должны иметь возможность перепродавать друг другу блага, купленные по различной цене, иначе дискриминация будет неустойчивой (те, кто пользуется сниженными тарифами, смогут дешевле и с выгодой для себя перепродавать свои билеты тем, кто летает по более высоким тарифам).

В случае совершенной дискриминации (или дискриминации первого порядка) производитель сможет полностью присваивать излишек потребителя.

На рис. 6.8 кривая спроса определяет предельную готовность потребителей платить, т.е. максимальную цену, по которой данное количество блага может быть продано на рынке. Устанавливая отдельную цену на каждую единицу блага и следя за тем, чтобы эта цена всегда в точности соответствовала кривой спроса ( $p_1$  для первой единицы,  $p_2$  — для второй, ...,  $p_i$  — для  $i$ -й, ...), производитель в состоянии полностью присвоить весь излишек потребителей. Следовательно, его интерес в данном случае заключается в том, чтобы максимизировать этот присваиваемый излишек, т.е. он пойдет до той точки, когда предельная готовность заплатить цену за благо сравняется с предельными издержками, что в точности соответствует оптимальной точке. Достигаемой на рынке с совершен-

ной конкурентней (точка  $E$  такая, что предельная цена, которую потребитель готов платить, равняется цене, а также предельным издержкам). В таком случае аллокация ресурсов эффективна (нет чистого общественного убытка). Единственное различие дис-рибутивно. В случае чистой монополии общественный излишек полностью отходит в пользу производителя, тогда как на рынке со свободной конкурентней он полностью идет потребителям.

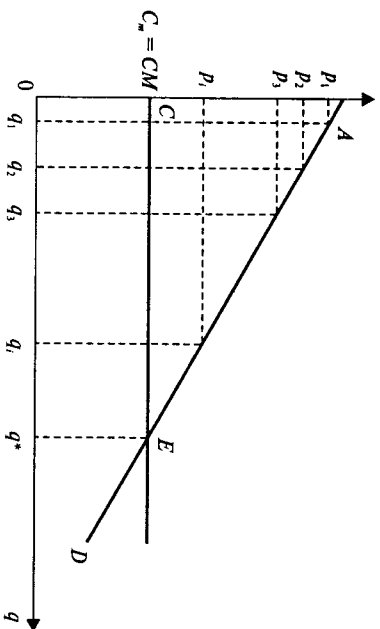


Рис. 6.8. Равновесие на монопольном рынке (с совершенной дискриминацией)

Отметим, что предприятие достигнет такого же результата, если сможет продавать «неделимыми партиями», действуя по системе «все или ничего». В этом случае ему достаточно назначить аккордную цену за весь лот, равную величине общей готовности платить у того, кто покупает лот (т. е. в точке, лежащей на поверхности ниже кривой спроса).

На практике условия совершенной дискриминации (или неделимого предложения) складываются редко. Информация о намерении потребителей платить за благо неполна, могут открываться широкие возможности для перепродажи, если отклонения от тарифов станут слишком существенными. Это не означает, что определенные меры по дискриминации не будут прибыльными.

Производитель, не обладающий полнотой информации, может:

— предложить такие условия, чтобы потребители сами выбрали свою принадлежность к той или иной группе потребителей, заставив последних заявить об уровне своей готовности платить (установление групповой цены, скидок за количество и т. п.), — так называемая дискриминация второго порядка;

— сегментировать рынок, установив тарификацию на основе непосредственно наблюдаемых признаков (возраст, пол, место жительства и т. п.), которым приписывается соответствие различным намерениям платить (функциям спроса), — так называемая дискриминация третьего порядка.

По сравнению с ситуацией однородности цен, достигаемые состояния равновесия будут соответствовать большим количествам блага и, следовательно, приблизятся к оптимальному положению совершенной конкуренции (с точки зрения аллокации чистый общественный убыток будет меньше — но с распределением излишков, более благоприятным для производителя, чем для потребителей).

Представленный выше анализ проведен в рамках статического положения и при частичном равновесии.

Неэффективность монополии в значительной степени смягчается, если в рассмотрение вводятся динамические аспекты конкуренции. Прежде всего монополии могут удовлетвориться более низкими прибылями для того, чтобы отбить желание у потенциальных конкурентов вступать на рынок. В конечном счете все будет зависеть от уровня конкуренции на рынке, т. е. от возможности выйти на рынок без необходимости нести слишком высокие неизвлекаемые издержки. Более того, слабый или слишком сильный контроль над всеми монополиями может подавить стремление к инновациям и замедлить темп технического прогресса. Ведь значительная часть капиталовложений в новые разработки связана с надеждой получить прибыль благодаря временному положению монополиста, обеспечивающему разработчикам технологическое лидерство.

В рамках общетеоретического поля для маневра монополий, их возможности в установлении уровня цен, значительно превышающего их уровень при совершенной конкуренции, более ограничены, чем это показывает анализ ситуаций с частичным равновесием. Пока существует замена, даже весьма несовершенная, монополия не может не обращать внимания на действия своих конкурентов. Можно говорить, что все предприятия в некотором смысле конкурируют между собой — в том смысле, что каждое участвует в борьбе за ресурсы тех, кто «голосует кошельками» (т. е. каждое предприятие стремится привлечь деньги потребителей именно к своим продуктам).

Необходимость регулирования естественных монополий обусловлена тем, что с его помощью возможно добиться социально

приемлемых цен, установления определенных стандартов качества на продукцию и получения выгод от эффекта масштаба производства. Так, за счет снижения цен сокращается общий объем прибыли монополиста, но достигается социальная справедливость.

На уровне местных органов власти довольно обычной является государственная собственность на предприятия электроэнергетики, жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения. В этом случае тарифы полностью контролируются государством и возможно прямое установление цен на продукцию. При таком регулировании отрасль может быть убыточной, но будут обеспечиваться низкие цены. В отношении естественных монополий правительством часто образует коммисии для регулирования цен и устанавливает стандарты на предоставляемые услуги.

Существуют различные варианты регулирования ценообразования, такие, как установление прямой цены государством; регулирование рентабельности; регулирование  $RP/—X$  и др. Ниже будут рассмотрены эти методы, приведены их достоинства и недостатки.

#### Причины возникновения естественных монополий.

##### Эффект масштаба

Естественная монополия — отрасль, в которой эффект масштаба столь велик, что продукт может быть произведен одной фирмой при более низких средних издержках, чем если бы его производством занималась не одна, а несколько фирм.

Эффект масштаба имеет место, если средние совокупные издержки продолжают сокращаться при увеличении объемов производства. Это приводит к тому, что добиться производства с наименьшими издержками можно лишь тогда, когда производитель всего один. На рис. 6.9 представлен эффект масштаба, т.е. снижающиеся средние совокупные издержки при увеличении объема производства. Если бы производством того же совокупного объема, что и монополия, занимались несколько фирм, то для каждой из них средние издержки на единицу продукции были бы больше. Из этого следует, что увеличение количества фирм в данной отрасли является неэффективным с точки зрения общества, так как может привести только к росту совокупных издержек.

Более низкие издержки на единицу продукции у монополии позволяют ей назначать и более низкую цену, но, как правило, этого не происходит. На практике преимущество в издержках материализуется в виде прибыли для компании, а не в виде более низких цен для потребителей.

Средние совокупные издержки (в у.е.)

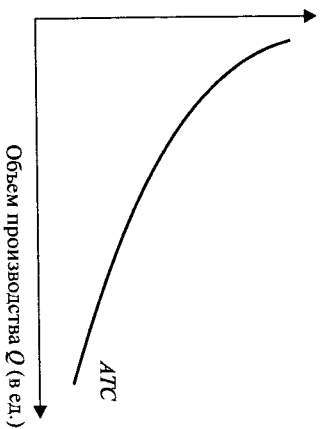


Рис. 6.9. Эффект масштаба

#### Сильные и слабые монополии

Для существования естественных монополий условие об убывающих издержках является достаточным, но не необходимым. Если затраты на производство определенного количества продукции на одном предприятии будут меньше, чем на нескольких отдельных предприятиях, отрасль будет монопольной. Таким образом, необходимо выполнение условия  $C(\sum x_i) \leq \sum C(x_i)$ .

Сильной или слабой будет естественная монополия определяться положением кривой средних издержек и спросом на продукт монополиста. На рис. 6.10 показаны различные случаи расположения кривых спроса и издержек. На отрезке  $OA$  — сильная монополия, на отрезке  $AB$  — слабая монополия. При дальнейшем увеличении выпуска и потери эффективности от масштаба производство в условиях олигополии становится более выгодным.

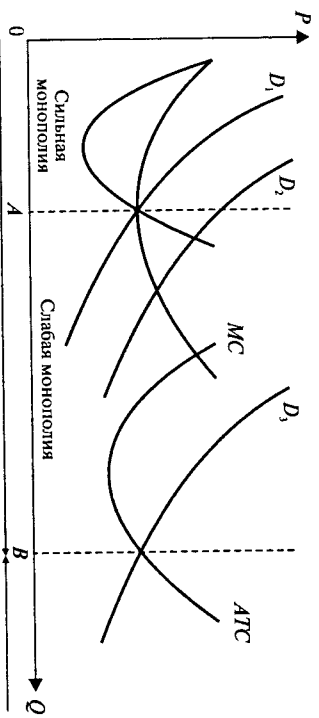


Рис. 6.10. Сильная и слабая естественная монополия

Разделение естественных монополий на сильную и слабую можно объяснить с помощью кривой совокупного предложения.

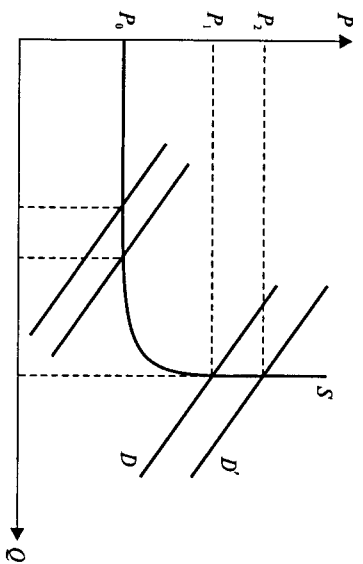


Рис. 6.11. Кривая совокупного предложения

На первом участке, где прямая горизонтальна, монополия будет сильной, так как в экономике много свободных ресурсов и издержки вовлечения их в производство небольшие. На втором и третьем участках монополия будет слабой, так как издержки растут, что во многом сокращает выгоды от эффекта масштаба. При регулировании необходимо учитывать, сильной или слабой является естественная монополия.

#### Установление монополий цены.

##### Производственная и аллокативная эффективность

При определении цены на продукцию и объема производства нерегулируемый монополист опирается на правило  $MR = MC$  (пределный доход равен пределным издержкам), таким образом определяются  $P_m$  и  $Q_m$ , обеспечивающие монополисту максимальную прибыль.

Рассмотрим, достигаются ли при монопольном объеме производства  $Q_m$  и цене  $P_m$  производственная и аллокативная эффективность.

Производственная эффективность означает, что продукция производится наименее дорогостоящим способом, т.е. цена  $P$  равна минимуму средних общих издержек  $ATC$ . На монопольном рынке за счет эффекта масштаба средние общие издержки снижаются с увеличением масштаба производства, но для производственной эффективности также необходимо, чтобы производилось нужное обществу количество продукции.

Эффективность размещения ресурсов (аллокативная) достигается, когда цена на продукцию  $P$  равна пределным издержкам  $MC$ . Это означает, что при эффективности размещения цена устанавливается на том же уровне, что и при совершенной конкуренции.

Как уже отмечалось в начале данной темы, нерегулируемый монополист будет максимизировать свою прибыль, используя правило  $MR = MC$ , производя объем продукции  $Q_m$  и назначая цену  $P_m$ . С учетом этого можно сделать вывод, что ни производственная, ни аллокативная эффективность, недоступными на монополистическом рынке.

#### Регулирование естественных монополий

Антимонопольное законодательство основано на предположении, что необходимо препятствовать развитию монополий или прекращать их деятельность, если монополия уже существует. Но в случае естественной монополии ее существование экономически обосновано. В качестве возможных средств обеспечения обществу приемлемого ценообразования на продукт естественных монополий являются две альтернативы:

1. Государственная собственность.
2. Государственное регулирование.

Цель законодательства о естественных монополиях воплощена в теории регулирования в интересах общества. Эта теория предусматривает возможность обеспечения потребителей качественным обслуживанием по приемлемым расценкам посредством регулирования монополистических отраслей на благо общества. Если конкуренция в отрасли невозможна, следует создавать регулируемые монополии. Это гарантирует, что потребители получат выгоду от экономики, обусловленной масштабами производства, т.е. от снижения издержек на единицу продукции.

#### Установление цены государством

Большинство монополистических отраслей подлежат государственному регулированию. Рисунок 6.12 показывает параметры спроса и издержек естественной монополии. Из-за больших постоянных издержек кривая спроса пересекает кривую средних издержек в точке, где средние издержки еще понижаются, т.е. в отрасли действует эффект масштаба. Очевидно, что имеет несколько фирм в такой отрасли целесообразно, потому что, разделив рынок, каждая фирма стала бы перемещаться дальше влево по своей кривой средних издержек, а значит, удельные издержки по отрасли стали бы значительно выше. В отрасли, где эффективно действует естественная монополия, связь между рыночным спросом и издержками такова, что достижение низких издержек на единицу допускает только одного производителя.

Нерегулируемый монополист применяет правила  $MR = MC$ , при этом  $P_m$  и  $Q_m$  являются максимизирующими прибыль ценой и

объемом. В этом случае цена  $P_m$  превышает предельные издержки ( $MC$ ), что указывает на недоиспользование ресурсов и установление цены на уровне выше конкурентного.

### Социально оптимальная цена: $P = MC$

Если целью регулирования является достижение эффективности размещения ресурсов, следует попытаться законодательно установить максимальную цену для монополиста, которая равна предельным издержкам ( $P = MC$ ).

Предельные издержки пересекают прямую спроса на рис. 6.12 только в точке  $E$ . Из этого можно сделать вывод, что  $P_e$  является единственной ценой, которая равна предельным издержкам.

Равенство  $P_e = MC$  указывает на эффективное размещение ресурсов, при этом цена ( $P_e$ ), при которой достигается эффективность, называется социально оптимальной ценой.

Вероятно, что цена, которая равняется предельным издержкам ( $P = MC$ ), будет такой низкой, что не будут покрываться даже средние издержки, что непременно приведет к убыткам. Поэтому в краткосрочном периоде социально оптимальная цена приносит регулируемому монополисту убытки, а в долгосрочном периоде приводит к банкротству.

- Существует несколько вариантов решения проблемы убытков.
1. Выплата субсидий, достаточных для покрытия убытков.
  2. Разрешение монополисту проведения ценовой политики.
  3. Допущение определенного отступления от цели достижения эффективности путем установления цены, обеспечивающей среднюю прибыль.

### Цена, обеспечивающая справедливую прибыль: $P = AC$

Очевидно, что цена, обеспечивающая справедливую прибыль (рис. 6.12), должна быть равна  $P_m$ , т.е. средним издержкам. Так как кривая спроса пересекает кривую средних издержек только в точке  $M$ ,  $P_m$  является единственной ценой, которая позволяет получить регулируемому монополисту справедливую прибыль, т.е. покрыть издержки. Соответствующий объем производства при регулируемой цене  $P_m$  будет равен  $Q_m$ . Совокупные доходы (на рис. 6.12 это прямоугольник  $OP_mNQ_m$ ) будут равны совокупным издержкам. Таким образом, монополист сможет получать нормальную прибыль.

На практике даже крупные фирмы не способны точно определить предельные издержки и предельные выгоды. Поэтому применяется правило «издержки плюс». То есть цена состоит из имеющихся в настоящее время средних издержек и плановой прибыли на единицу продукции.

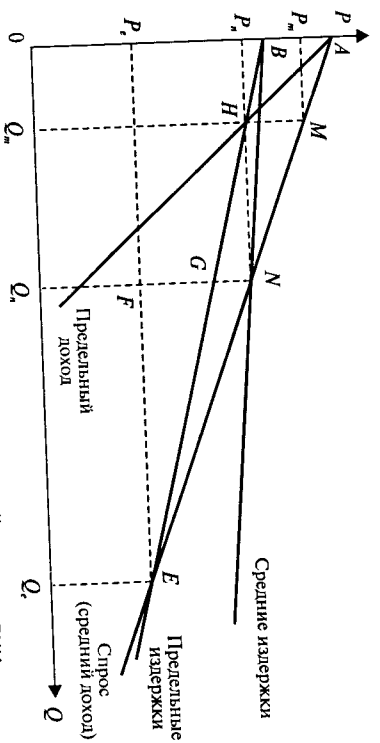


Рис. 6.12. Равновесие естественной монополии и обществу оптимальный вариант

Преимущества прямого установления цен заключаются, во-первых, в простоте этого метода, во-вторых — в возможности обеспечить покрытие всех затрат предприятия без дотаций со стороны государства. Однако в условиях неустойчивого спроса или при существенных различиях в спросе со стороны потребителей введение единой фиксированной оплаты может привести к тому, что для ряда потребителей она окажется чрезмерно высокой, и они вынуждены будут вообще отказаться от пользования данной услугой.

Но самый главный недостаток данного метода регулирования заключается в том, что он провоцирует предприятие-монополиста на «раздувание» издержек. Ведь чем больше издержек, тем выше можно установить цену. Регулирующий же орган зачастую просто не способен определить, насколько оправданны издержки предприятия. Тем более он не способен рассчитать уровень средних издержек и цен, которые сложились бы в отрасли в условиях оптимального использования ресурсов. Таким образом, предприятие не только не заинтересовано в сокращении издержек производства (т.е. в повышении эффективности), но, напротив, заинтересовано в их увеличении.

### Недостатки прямого установления цены государством

#### 1. Издержки и неэффективность

При регулировании, как правило, устанавливается цена, позволяющая монополии получать справедливую прибыль, т.е. по правилу  $P = AC$ . Фактически это означает, что фирма действует на основе ценообразования по принципу «издержки плюс», а следовательно, не имеет стимула к стимулированию роста издержек. Наоборот, более высокие издержки будут означать большие валовые прибыли.

Регулируемые монополии также могут прибегнуть к бухгалтерским ухищрениям, чтобы увеличить свои издержки.

## 2. Недостатки регулирующих органов

На практике действия регулирующих органов часто не соответствуют предъявляемым к ним требованиям, так как контролируются отраслями, которые должны регулироваться. Следовательно, регулирование осуществляется не в интересах общества, а скорее защищает положение естественного монополиста. Также регулирование, как правило, становится средством гарантирования прибыли и защиты от потенциальной новой конкуренции, которую могли бы создать технологические изменения.

### Дилемма регулирования

Сравнение результатов социально оптимальной цены ( $P = MC$ ) и цены, обеспечивающей справедливую прибыль ( $P = ATC$ ), приводит к дилемме регулирования. Когда цена установлена, чтобы достичь наиболее эффективного распределения ресурсов ( $P = MC$ ), регулируемая монополия, вероятнее всего, будет убыточной и, значит, будут необходимы постоянные государственные субсидии. Когда  $P = ATC$ , обеспечивается справедливая прибыль для монополии, так как цена позволяет покрыть издержки.

При этом только частично решается проблема недоразмещения ресурсов. При регулировании цена, обеспечивающая справедливую прибыль, увеличивает производство с  $Q_m$  до  $Q_c$ , тогда как социально оптимальным объемом производства является  $Q_c$ . Несмотря на проблему недостижения социально оптимального объема производства, регулирование может улучшить результаты деятельности монополии с точки зрения общества. Регулирование цен может одновременно снизить цену, увеличить объем производства и сократить экономическую прибыль монополии.

### Регулирование рентабельности

В течение долгих лет преобладающим методом регулирования было регулирование рентабельности. И по сей день он широко используется во многих странах, например в США. При таком подходе регулируемая цена устанавливается на уровне, позволяющем предприятию покрывать свои операционные издержки и обеспечивать некоторую заданную доходность используемого капитала.

### Регулирование $RP-X$

При данном подходе регулирующий орган устанавливает цену для регулируемого предприятия на определенный период, обычно длительность 5 лет. Предполагается, что данная цена позволит компании покрыть свои операционные издержки и заработать определенную величину прибыли при условии, если компания будет работать эффективно.

Регулирующий орган прежде всего оценивает экономико, которой компания сумела добиться за счет повышения эффективности своей работы в предыдущий период, и переводит эту экономико в первоначальное снижение цены. Затем регулирующий орган оценивает, каковы были бы потребности компании на обновление основных фондов, на расширение и улучшение своих активов.

Данный подход предполагает, что предприятие постоянно повышает эффективность своей деятельности, так как цены ему индексируются не автоматическим образом, а на меньшую величину, и если предприятие не будет повышать свою эффективность, оно будет нести убытки. Другими словами, в реальном выражении тариф снижается на  $X\%$  каждый год (по скольку обычно индексация производится ежегодно).

- Существует несколько разновидностей данного метода, например:
- регулирование цен отдельно для каждого вида деятельности;
  - регулирование средневзвешенной цены нескольких видов деятельности при заданной структуре реализации («корзина цен»);
  - регулирование максимально допустимого размера выручки на единицу продукции.

Как показывает практика, регулирование естественных монополий приводит к увеличению объема производства и снижению цен, что означает увеличение как производственной, так и allocативной эффективности. Однако ни при одном способе регулирования невозможно добиться той же эффективности, как на совершенно конкурентном рынке. Каждый метод регулирования имеет свои недостатки, и ни один не позволяет добиться установления цен на уровне предельных издержек.

Применение различных подходов к ценообразованию в монополистических отраслях позволяет добиться одновременно снижения цены, увеличения объемов производства и сокращения экономической прибыли монополии при сохранении выгод от эффекта масштаба производства. При этом для каждого варианта установления монополийной цены необходимо учитывать, сильной или слабой является монополия, а также положение на кривой совокупного предложения.

## 4. Информационная асимметрия:

### причины возникновения, методы нейтрализации

Проблема асимметрии информации является одной из важнейших предпосылок функционирования общественного сектора, но для этого необходимо, во-первых, выявить причины асимметрии

информации, которые возникают на различных рынках, а во-вторых, по возможности определить пути воздействия на соответствующие рынки.

Важной причиной снижения интенсивности конкуренции и приобретения монопольной власти на рынках служит неполнота и асимметричность информации об объекте сделки, о порядке осуществления сделки и ее возможных последствиях, что может быть вызвано следующими причинами:

- получение информации, как известно, связано с затратами ресурсов, поэтому рациональный экономический субъект не будет платить за информацию в случае, если предельные издержки на ее получение будут превышать предельный доход от ее использования;
- информация не всегда надежна. Так, в силу изменения экономической среды информации, полученная экономическим субъектом сегодня и завтра, может устареть и, следовательно, ее нельзя использовать для принятия экономических решений;
- экономические субъекты не в состоянии оценить весь объем доступной информации. При этом определенная часть совокупной информации теряется;
- не все экономические субъекты обладают достаточными знаниями и навыками, которые позволяют им оценивать поступающую информацию.

Неполнота информации является обязательным условием экономической жизни, что может оказывать влияние на условия и особенности функционирования рынков, приводить к дополнительным трансакционным издержкам для экономических субъектов. Важно заметить, что наибольшее воздействие на рыночную активность может оказывать особый вид неполноты информации — асимметричная информация, которая создает реальные возможности злоупотребления одним из участников сделки неинформированностью контрагента. Асимметричность информации ведет к резкому снижению общественного благосостояния.

### *Решение «проблемы информационной асимметрии»: сигналы о качестве*

В реальной жизни мы наблюдаем не так много рынков, где блага низкого качества действительно вытесняют высококачественные блага, поскольку этому препятствует, во-первых, деятельность государства, которая направлена на поддержку производителей и продавцов именно высококачественных благ; во-вторых, активная деятельность соответствующих независимых организаций потреби-

телей; в-третьих, целенаправленная политика, которую проводят производители высококачественных благ.

Далее можно рассмотреть деятельность государства, которая, поддерживая производителей высококачественных благ, использует следующие рычаги:

- поддержка стандартизации и сертификации;
- контроль рекламной активности продавцов;
- ценовая политика.

Стандарты представляют собой набор критериев, которым должен соответствовать продукт. Они могут вводиться по инициативе не только государственных регулирующих органов, но и в рамках специальных инициатив союза потребителей, производителей и т.д. Сертификация представляет собой определение соответствия того или иного продукта стандарту. Она тоже может осуществляться по инициативе производителей, но по отдельным продуктам государственных органами сертификация может быть предусмотрена в обязательном порядке. К таким видам товаров безоговорочно относятся рынки продуктов питания и лекарственных препаратов.

При этом заметим, что стандарты и сертификаты могут приносить и побочные отрицательные результаты. Во-первых, они очень часто используются в откровенно антиконкурентных целях. Во-вторых, стандартизация не предусматривает возможность раз- работки новых продуктов, которые могут не укладываться в рамки существующих стандартов. В-третьих, что также очень важно, существующая и сертификация связаны с дополнительными издержками, а следовательно, они приводят к повышению цен, ограничивая доступ некоторой части потребителей на рынок.

Контроль рекламной активности субъектов рынка предполагает преградить путь недостоверной информации, которая способствует вытеснению добросовестных продавцов недобросовестными. В России в настоящее время действует Федеральный закон «О рекламе», который ограничивает рекламную деятельность на рынке. Федеральная антимонопольная служба активно противодействует недобросовестным рекламодателям как на федеральном, так и на региональных рынках, но рекламное законодательство не в состоянии предусмотреть все возможные способы недобросовестного информирования покупателей. Оно может предотвратить агитацию низкокачественного продукта, но не его производство и реализацию.

Регулирование цен со стороны государства преследует цель предотвратить использование производителями низкокачественной продукции преимуществ в издержках, ограничивая ценовую конкуренцию на рынке. Примером регулирования цен в РФ слу-

жит рынок алкогольной продукции. В сочетании с обязательным сертифицированием товара эта мера позволяет повысить конкурентоспособность высококачественных товаров, поскольку при относительной разнице в цене они становятся более предпочтительными для покупателя.

Государственное регулирование неспособно полностью решить данную проблему, поскольку большая часть низкокачественной продукции продается в «сером» секторе экономики. Поэтому необходимы целенаправленные действия продавцов высококачественной продукции, направленные на предоставление информации покупателям. Репутация фирмы-производителя и продавца — вот самый действенный метод убеждения покупателей. Производителю, обладающему высокой репутацией, продажа некачественного товара, как правило, невыгодна, поскольку продавец несет потери от утраты репутации — в будущем он не сможет продавать свою продукцию по цене высококачественного товара.

Репутация практически всегда является свидетельством того, что продавец не будет использовать асимметричную информацию о качестве для продажи низкокачественного товара. Но, к сожалению, асимметричную информацию о качестве могут использовать для продажи низкокачественного товара, во-первых, производители, работающие под известные марки, во-вторых, торговые фирмы, работающие под пользующимися доверия марками. Кроме того, репутация не может служить сигналом о качестве и в случае, когда на рынок входит новая фирма.

Мы рассмотрели само понятие информационной асимметрии, рыночные и государственные способы борьбы с ней, далее перейдем к определению возможностей государства — предоставлять товары и услуги и обучим классический пример, рассмотренный во многих учебниках по экономике общественного сектора, — сферу медицинского обслуживания.

Провалы рынка медицинских и страховых услуг в сочетании с ценностными представлениями о правах граждан на получение медицинской помощи обуславливают необходимость активного участия общественного сектора в сфере здравоохранения. Подобная деятельность предполагает ограничения возможностей производителей медицинских услуг извлекать дополнительные прибыли из информационной асимметрии и своего монопольного положения, а также действовать в ущерб интересам пациентов.

Общественный сектор участвует в осуществлении деятельности в сфере здравоохранения во всех странах мира. Основными функциями, выполняемыми общественным сектором, являются:

- регулирование деятельности в сфере здравоохранения:
  - лицензирование медицинской, фармацевтической, страховой деятельности;
  - установление стандартов качества медицинской помощи, лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники, а также стандартов оснащения медицинских организаций; контроль за их соблюдением;
  - регулирование условий получения населением медицинской помощи и обеспечения лекарственными средствами;
  - производство услуг;
  - обеспечение санитарно-эпидемиологического надзора и санитарной охраны от завода и распространения инфекционных заболеваний (эта деятельность имеет характер производств общественных благ);
  - предоставление населению различных видов медицинской помощи государственными медицинскими организациями;
  - финансирование оказания медицинской помощи населению.
- Итак, рассмотрев проблему асимметрии информации как в теоретическом, так и в практическом разрезе, мы обозначили пути ее преодоления и пришли к выводу о приоритетной роли общественного сектора в решении этой проблемы. По нашему мнению, наиболее эффективно было бы совмещение в практике хозяйственной деятельности общественных и рыночных методов борьбы с асимметрией информации.

#### Вопросы для самопроверки

1. Дайте характеристику основных типов провалов рынка.
2. Какова роль общественного сектора в разрешении положительных и отрицательных внешних эффектов?
3. Дайте определение теоремы Коуза и уточните основные выводы, которые из нее вытекают.
4. Раскройте понятие «корректирующие налоги» и «субсидии».
5. Опишите отличия предоставления субсидий производителям и потребителям.
6. Уточните основные подходы к мерам государственного регулирования деятельности монополий.
7. Раскройте причины возникновения естественных монополий.
8. В чем отличие в регулировании деятельности сильной и слабой естественной монополии?
9. Дайте характеристику причин возникновения асимметрии информации.
10. Обоснуйте основные методы нейтрализации информационной асимметрии.



## Раздел 3

# ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА

## ТЕМА 7 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА

В современной экономической литературе существует широкое и узкое понимание общественного выбора<sup>24</sup>. Общественный выбор в широком смысле слова рассматривается как поле или пространство, где происходит соперничество не только личных интересов, но и различных концепций и программ в отношении общественных благ как сознательное творчество масс. В ходе такого конкурентного процесса формируется целостное видение целей и перспектив общественного развития<sup>25</sup>. При этом речь идет не просто об учете и политической трансформации предпочтений людей, но и о дискуссии в отношении альтернативных путей выбора, о конкуренции проектов, предложений и идей, результатом чего является разработка новых программ, учитывающих разнообразные интересы членов общества. Поэтому современная политическая демократия представляет собой конкурентную демократию, ориентированную на управление через диалог, дискуссию и поиск согласия, компромисса и социально-политической стабильности в обществе.

Общественный выбор в узком смысле представляет собой как бы политический рынок, который характеризуется тем, что в условиях представительной демократии люди, управляющие государством (выборные представители и чиновники), максимизируя собственное благополучие и преследуя собственные цели, обеспечивают реализацию общественных интересов. Общественный выбор по-

<sup>24</sup> Наиболее известными представителями теории общественного выбора в широком смысле являются Р. Райх, П. Старр, а в узкой трактовке этой теории — Д. Бьюкенен и М. Олсон.

<sup>25</sup> Одним из способов подлинно демократического выбора на уровне местной общины в США становятся Форумы по общественным проблемам (ФОП) как особый вид городских собраний. На них граждане принимают активное участие в общественных дискуссиях, в формировании общественного мнения, в принятии совместных решений и в действиях, отвечающих интересам общества в целом. Здесь приобретаются навыки практической политики.

нимается как стихийный процесс действия «невидимой руки», как разновидность борьбы за существование.

С учетом отмеченного выше можно утверждать, что общественный выбор — механизм рыночного распределения ресурсов для производства общественных благ, который представляет собой процесс выявления индивидуальных предпочтений в отношении количества и конкретных видов общественных благ, а также процесс принятия решения в отношении предложения и спроса на блага с помощью политических институтов и политических процессов<sup>26</sup>.

### 1. Теория общественного выбора в современной рыночной экономике

В современной трактовке общественного выбора центральное место занимают идея П. Самуэльсона о применении принципа затрат — выгод в общественном секторе и определение оптимального объема общественных благ путем соотношения предельных затрат и предельных социальных выгод.

Такой нормативный подход к общественному выбору ориентирован на процесс согласования равновесия в общественном секторе с общим рыночным равновесием. Впервые основы этого подхода были изложены в 1919 г. шведским экономистом Э. Линдалем в работе «Справедливость налогообложения — позитивное решение». Он предложил распространить принцип эквивалентности на сферу общественной экономики и применить оптимум Парето к производству общественных благ. При этом было предложено рассматривать налоги как специфический вид цен, уплачиваемый каждым индивидом за конкретное общественное благо. Предельная общественная выгода (общественная полезность) представляет собой сумму предельных выгод (полезностей) для всех потребителей, ибо каждая дополнительная единица общественного блага приносит выгоды не одному, а всем потребителям. Указанная модель общественного выбора может найти применение при единодушной избирательной и правдивой информировании каждого избирателя о его истинных выгодах (полезностях). Очевидно, такой подход возможен при предложении коллективных (клубных) благ, когда приходится иметь дело с малыми группами, наибольшими ассоциа-

<sup>26</sup> Механизм общественного выбора в связи с его сильной зависимостью от политического характера принимаемых решений принято называть политическим механизмом.

циями и организациями местного самоуправления, действующими на принципах добровольной кооперации финансовых средств.

Импульсом к развитию современного экономического анализа политики были вышедшая в 1951 г. книга будущего нобелевского лауреата по экономике К. Эрроу «Социальный выбор и индивидуальная ценность», в которой проводилась аналогия между государством и личностью, а также книга Дж. Бьюкенена и Г. Таллока «Исчисление согласия» (1962), в которой государство сравнивалось с рынком. Отношения граждан с государством рассматривались при этом согласно принципу «услуга за услугу». Эти и другие идеи, получившие развитие в работе Дж. Бьюкенена «Границы свободы» (1975), и легли в основу теории общественного выбора. Важную роль в ее разработке также сыграли Э. Дауне, автор знаменитой «Экономической теории демократии» (1975), Д. Мюллер, У. Несканен, М. Олсон, Р. Толлисон и др.

В этой связи отметим, что теория общественного выбора, как писал Дж. Бьюкенен, использует главным образом инструменты и методы анализа, разработанные на более сложных уровнях исследований в экономической теории, и применяет эти инструменты и методы к политическому и управленческому секторам, к политике и государственной экономике.

Д. Мюллер дает следующее определение: «Общественный выбор может быть определен как экономическое изучение нерыночного принятия решений или просто как применение экономики к политической науке. Предмет общественного выбора тот же, что и у политической науки: теория государства, избирательные права, голосовательное поведение, политика партий, бюрократия и т.д. Методология общественного выбора — та же, что и у экономической науки. Базовым поведенческим постулатом общественного выбора, как и у экономической науки, является то, что человек эгоистичен, рационален и стремится к максимизации собственной выгоды». Д. Мюллер воспринимает «политического человека» как ведомого общественным интересом, а «экономического человека» — как озабоченного интересом частным.

В теории общественного выбора существенным является объяснение феномена «выбор». Любая деятельность выступает результатом определенного выбора, который требует исследования человеческих потребностей. Выбор можно определить как проявление собирательного волеизъявления, которое получает непосредственное отражение в правовом регулировании принципов бытия с использованием рычагов и как средство утверждения политической системы. С развитием общества меняются и восприятие

общественных процессов, а свобода выбора становится критерием оценки социальных процессов. В данном случае свобода понимается не как вседозволенность, а как добровольно принятые на себя обязательства.

В то же время важно отметить, что «общественный выбор» опирается и как механизм коллективной выработки и принятия решений относительно провозводства, распределения, обмена и потребления общественных благ, что предполагает согласование предпочтений в рамках политических решений, в свою очередь противоречия и обусловленные ими парадоксы разрешаются на основе общественного консенсуса. Характер общественного согласия зависит от соотношения принуждения и свободы, обусловленного характером государственной системы и степенью эффективности ее функционирования. В такой ситуации формируется закон — главное средство саморегулирования общества, которое Дж. Бьюкенен считает общественным капиталом<sup>27</sup>.

В рамках теории общественного выбора основной категорией анализа является индивид, способный принимать рациональные решения, ведущие к выгоде общества в целом. Теория общественного выбора предсказывает, как поведение индивида в различных ролях (например, избирателя или налогоплательщика, лоббиста или кандидата в политические деятели) может повлиять на состояние политического сообщества в целом.

С учетом отмеченного выше положения теория общественного выбора строится на определенных предположениях, среди которых можно выделить следующие (они и формируют основы современного демократического общества):

— единное представление о природе человека, об обществе и т.д., в результате чего человек имеет собственные интересы, сам способен отстаивать их в активной автономной деятельности наиболее эффективными образом;

— общество — совокупность индивидов, и лучшим считается общество, которое в наибольшей степени позволяет индивидам свободно реализовывать их частные интересы;

— правительство создается свободными людьми для защиты установленных конституцией прав;

— индивиды должны сами решать, что правильно и что ложно, максимизируя свою функцию полезности. Публичная власть воз-

<sup>27</sup> Общественный капитал представляет собой совокупность принципов, обычаев, традиций, основанную на ценностной системе духовных восприятий данной общности, гарантом которой является сформированная на основе общественного выбора политическая система.

никает только в результате соглашения индивидов, и только индивиды могут определить разумные границы этой власти. Равенство понимается как создание равных возможностей:

— экономическая эффективность достигается тогда, когда ресурсы достаются тем, кто может их наилучшим образом использовать. Результатом является Парето-эффективность — ситуация, в которой ни один человек не может улучшить свое благосостояние, не ухудшая тем самым положение других людей. То есть четкое определение прав индивидов создает предпосылки для эффективного функционирования рыночной экономики, выявляет ее коренные преимущества в сравнении с другими экономическими системами.

Вместе с тем сторонники синергетического эффекта делают принципиальный вывод, с которым нельзя не согласиться, что общество не сумма индивидуальных полезностей отдельных потребителей, а единое целое.

С учетом отмеченных выше положений можно утверждать, что теория общественного выбора изучает политический механизм формирования макроэкономических решений или политику как разновидность экономической деятельности. В рамках теории общественного выбора все мероприятия государственной экономической политики понимаются как эндогенные для экономики-политической системы, поскольку решения относительно их реализации принимаются под влиянием запросов субъектов политического рынка, которые одновременно являются экономическими субъектами. Поэтому в рамках общественного выбора рассматриваются субъекты политического рынка, такие, как избиратели, политики и чиновники, политические партии и государство.

Процесс принятия общественных, государственных решений в условиях парламентской представительной демократии можно представить в виде ряда последовательных акций. Прежде всего предпочтения избирателей оказывают влияние на принятие решений законодателей (парламент) и правительства. Эти решения принимаются к исполнению чиновниками (бюрократией). Результаты деятельности управленческого аппарата влияют на поведение предпринимателей, семейных хозяйств как производителей и потребителей и в конечном счете на избирателей. На всех стадиях процесса принятия и исполнения государственного решения существует сильное лоббистское влияние заинтересованных групп. Они пытаются убедить представителей власти вынести нужное им решение.

Процесс принятия государственного решения может быть представлен следующей схемой (рис. 7.1).

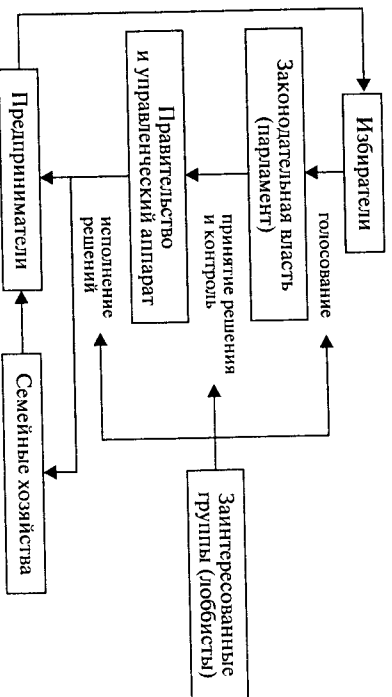


Рис. 7.1

## 2. Основные отличия механизма общественного выбора от потребительского выбора на рынке

Если в общественном секторе действует механизм общественного выбора как нерыночный механизм расширения ресурсов, то в частном секторе выявление потребительских предпочтений людей и эффективное распределение ресурсов достигается с помощью рыночного механизма, основой которого является система свободных равновесных цен.

Механизм общественного выбора имеет ряд отличительных особенностей по сравнению с рыночным механизмом.

Во-первых, если рыночный механизм допускает социально-экономическое неравенство членов общества, концентрацию экономической власти у небольшой группы людей, а следовательно, характеризируется значительными различиями людей по их экономической роли в так называемом «голосовании долларями», то основополагающим императивом политического механизма демократического общества является принцип «один избиратель — один голос», а система всеобщего избирательного права имеет своей целью обеспечить равные возможности для всех граждан принимать участие в политике, в управлении государством и принимать политические решения.

Во-вторых, механизм общественного выбора базируется на коллективном принятии решений, с помощью прямой или пред-

ставительной демократии. В основе рыночного механизма лежит индивидуальный потребительский выбор, индивидуальный принцип решения в отношении экономической сделки.

В-третьих, механизм прямой демократии (референдум), а также и представительной демократии (через избрание своих представителей в соответствующие органы управления) ориентируется на голосование по альтернативным социально-экономическим программам, а не по отдельным вопросам текущей политики.

Что касается рыночного механизма, то он имеет возможность с помощью гибкой системы свободных цен учесть индивидуальные предпочтения хозяйствующих субъектов в отношении деталей сторон конкретного объекта экономической сделки. В политическом механизме палитра выражения силы индивидуального предпочтения беднее, чем в рыночном механизме. В политическом процессе избиратель может выразить свои предпочтения в ответах «Да» или «нет» или воздержаться от голосования. В рыночной системе цена является весьма эффективным инструментом выражения степени своего предпочтения в довольно большом диапазоне.

В-четвертых, механизм общественного выбора предполагает принудительный порядок финансовых взаимоотношений государства и членов общества (например в отношении взимания налогов), в то время как функционирование рыночной системы базируется на гарантиях экономической свободы. Принцип обратной связи в политической системе действует намного слабее, чем в рыночной. Как правило, лица, принимающие политические решения, непосредственно не несут ответственности за негативные последствия этих решений, за просчеты и ошибки в политике. Это объясняется тем, что многие политические решения имеют дело с общественными благами, обладающими долгосрочными и крупномасштабными эффектами, которые не поддаются оценке с позиций индивидуальных затрат и индивидуальных выгод.

В-пятых, механизм общественного выбора включает структуры государственного управления, которые строятся в соответствии с принципом иерархии, подчиненности, при этом необходимым условием функционирования управленческих структур является использование бюрократического аппарата. Это объективно порождает несовершенство государственного механизма управления, поскольку исключает возможность высших эшелонов управления быстро и с наименьшими затратами получать от низших объективную информацию об экономических процессах. В то же время система свободных цен в рыночной экономике является самым

эффективным средством информации хозяйствующих субъектов о различных сторонах рыночной деятельности.

Однако было бы ошибкой представлять рынок как идеальную модель свободного выбора. Политический механизм в демократическом обществе представляет собой альтернативный метод агрегирования и учета предпочтения людей с последующей трансформацией в политические решения на той части экономического пространства, где рыночный механизм не срабатывает.

В то же время важно отметить, что существуют пропорциональная и мажоритарная системы голосования. В рамках последней голосование происходит в одномандатных округах и побеждает кандидат, набравший большинство голосов. При этом можно представить крайний случай, когда во всех одномандатных избирательных округах с минимальным перевесом 1—2% голосов победят представители одной партии. В этом случае граждане (а это 48—49% от общего числа принявших участие в голосовании избиратели), которые проголосовали за представителей других партий, не смогут иметь своих представителей в органах законодательной власти. В случае пропорциональной системы происходит распределение мест в органах законодательной власти происходит пропорционально поданному числу голосов, а введение 5- или 7%-го барьера позволяет существенно перераспределить голоса в пользу среднего избирателя.

### **3. Механизм голосования избирателей, принцип принятия решения большинством и парадокс голосования**

Что касается больших сообществ, характеризующихся разнообразием альтернативных интересов и их конкуренцией, то практически невозможно достигнуть единодушия всех избирателей и добиться правильной информации об их индивидуальных предпочтениях и предпочтительных выгодах. Следовательно, идеи Э. Линдбля и П. Самуэльсона о нормативном подходе к общественному выбору с позиции определения равновесного объема общественных благ и эффективного объема общественного финансирования, как уже отмечалось, имеют ограниченную сферу практического применения. В демократическом обществе, особенно в условиях прямой демократии, практическую значимость имеют агрегирование и

учет индивидуальных предпочтений путем принятия решения не на основе одобрения всеми избирателями, а большинством голосов.

При принятии решений большинством голосов равновесие в отношении общественных благ, как было установлено еще в 1930-х годах американским экономистом Г. Хотеллингом, выражается в среднем наиболее предпочтительном результате, в предельной выгоде среднего (медианного) избирателя. Практика избирательной системы показывает, что интересы среднего избирателя определяют исход выборов и победу политиков, выражающих его интересы. Эта ориентация политических кандидатов на среднего избирателя придает сходство, однакожность их избирательным программам. Принятие решений большинством голосов с ориентацией на среднего избирателя обеспечивает эффективное равновесие в отношении предельных затрат и предельных выгод от общественного блага при соблюдении ряда требований.

Во-первых, предполагается уменьшение предельной полезности для всех избирателей и, следовательно, не допускаются резкие циклические колебания индивидуальных предпочтений избирателей.

Во-вторых, предусматривается, что на голосование выносятся один вопрос, касающийся объема производства общественного блага за счет финансирования из бюджетной системы, с тем чтобы избиратель мог точно выразить свое мнение по данному вопросу.

В-третьих, важно, чтобы избиратели точно знали о своей доле в затратах на общественное благо и о выгодах, получаемых от него.

В-четвертых, предполагается объективное, независимое выражение воли избирателей с помощью голосования. При этом исключается влияние особо заинтересованных групп, партий и аппарата чиновников (бюрократов) на волю среднего избирателя и на методы и процедуру проведения голосования по соответствующим вопросам, ибо указанные институты заинтересованы в достижении собственных интересов.

Однако в реальной сложной общественно-политической жизни соблюдать приведенные выше требования не представляется возможным. Это означает, что результаты принятия решения путем большинства голосов являются равновесными и не всегда эффективными.

Необходимо также отметить, что поскольку перераспределение ресурсов общественного сектора происходит главным образом не на рынке, а в сфере государственной власти, то рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве избирателя, поэтому далее перейдем к рассмотрению процедур голосования.

Как известно, в демократическом обществе избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы — это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний.

Голосование — достаточно универсальная модель коллективного принятия решения, в рамках которой весомость каждого голоса, порядок их подачи и способ подведения итогов могут влиять на исход голосования не меньше, чем разброс мнений среди его участников. То, какие налоги и бюджетные программы будут одобрены не в последнюю очередь, зависит от процедуры, с помощью которой на основе разнообразных индивидуальных предпочтений определяется точка зрения, в конечном счете и получающая признание в качестве позиции всего общества.

Смысл процедуры состоит в том, чтобы, с одной стороны, выявить имеющиеся предпочтения, а с другой — с учетом имеющихся возможностей их согласовать. Относительно частных благ аналогичные задачи решаются с помощью механизма спроса-предложения. Механизм голосования — это инструмент определения совокупного спроса на общественные блага. Способность механизмов голосования справляться с решением соответствующих задач имеет важное значение для использования ресурсов в экономике, общественном секторе.

Решения обычно принимаются большинством голосов, но в соответствии с выбранной процедурой может быть достаточно и относительного большинства или может потребоваться абсолютное большинство. Иногда для утверждения проекта бывает необходимо квалифицированное большинство. Имеются примеры ситуаций, в рамках которых для принятия требуется общее согласие (отсутствие голосов против) и т.д. Как правило, при голосовании действует принцип: один человек — один голос, но бывают и исключения. В прошлом избирательное право было обусловлено имущественным цензом, а в некоторых странах и в настоящее время действует ценз оседлости. Отвечая на вопрос, каким тенденциям в общественном секторе дают импульс те или иные особенности процедуры определения большинства, можно утверждать, что чем большая доля голосов необходима для принятия решения, тем при прочих равных условиях менее вероятны частые и глубокие изменения в общественном секторе. Далее рассмотрим ряд возможных случаев. Например, первый, когда рациональный коллективный

выбор возможен при условии, когда альтернативы упорядочиваются по уровню достижений, до достижения которой индивидуальные оценки не убывают, а после достижения — они не возрастают. Другими словами, индивидуальные оценки располагаются по линии, в которой не более одной вершины (рис. 7.2).

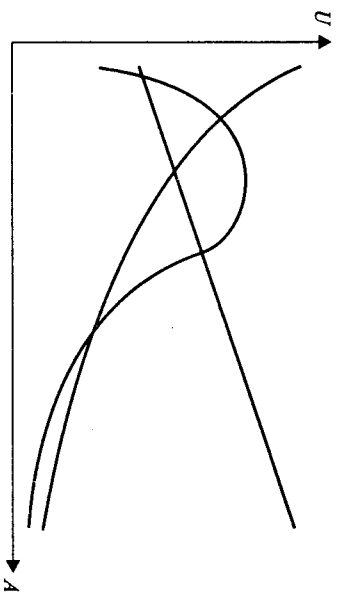


Рис. 7.2. Некоторые варианты «одновершинного» упорядочения альтернатив  
 $A$  — альтернативы;  $U$  — значение индивидуальной функции полезности  
 Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 85

При этом наличие одной вершины естественно в случае, когда индивид выражает свою позицию по отношению к отдельному общественному благу. Но если голосование проводится по целым «пакетам» решений, а выбор становится многокритериальным, то одновершинное упорядочение не всегда достижимо. Следовательно, для выборов в представительные органы не всегда существует такая процедура голосования, которая при любом возможном распределении индивидуальных предпочтений может обеспечить устойчивый результат.

Второй случай, когда «пакеты» могут формироваться неявным образом. Например, индивид с относительно высоким уровнем доходов решает, какой уровень общественных расходов на образование для него приемлем. Поскольку расходы производятся за счет налогов, то он должен принять во внимание два разных критерия, а именно: масштаб и качество образовательных программ, а также уровень налогообложения. Наиболее предпочтительным для данного индивида должен оказаться сравнительно низкий уровень расходов на общественные школы  $E_1$  (рис. 7.3), при низком уровне налогов, поскольку лично он способен оплатить обучение своих детей в частной школе. Но если общественные расходы (а с ними

и налоги) независимо от позиции данного индивида окажутся высокими, у него может найтись альтернативный вариант.

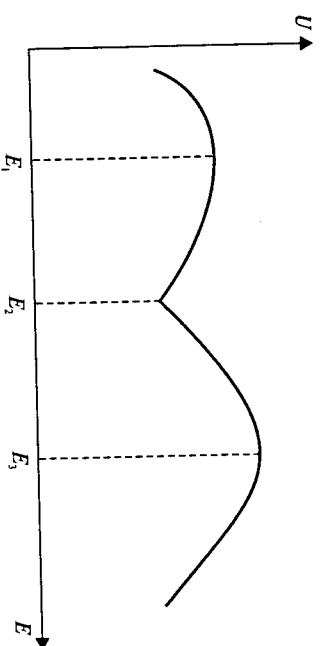


Рис. 7.3. Отношение индивида к расходам на образование  
 $E$  — величина расходов;  $U$  — значение индивидуальной функции полезности  
 Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 86

Так, если с ростом затрат на общественные школы качество обучения в них будет улучшаться, а с увеличением налогов у индивида останется меньше свободных средств, то он вынужден будет при уровне расходов  $E_2$  отказаться от услуг частной школы. Тогда уже он будет непосредственно заинтересован в дальнейшем повышении качества обучения в общественных школах и, как следствие этого, может выступить за увеличение расходов до величины  $E_3$ , которой соответствует вторая вершина на рис. 7.3.

Поэтому процессы принятия коллективных решений в рамках общественного выбора не всегда можно свести к ситуациям, когда предпочтения индивидов подпадают «одновершинному» выбору. В этой связи обратимся к вопросу о совместимости рационального выбора и универсальности процедуры. Ответ дает теорема о невозможности, доказанная К. Эрроу.

Отвечая на вопрос, можно ли найти универсальную процедуру, обеспечивающую устойчивые результаты коллективного выбора для любых наборов альтернатив и индивидуальных предпочтений участников, рассмотрим ситуацию, в рамках которой три равные по величине группы избирателей или фракции парламента (I, II и III), которым необходимо сделать выбор из трех возможных альтернатив:  $A$ ,  $B$  и  $C$ . В табл. 7.1 представлены два из возможных профилей предпочтений. Профилем предпочтений мы называем описание того порядка, в котором участники выбора ранжируют имеющиеся альтернативы.

Таблица 7.1

Первый вариант	Второй вариант
I: A, B, C	I: A, B, C
II: B, A, C	II: B, C, A
III: A, C, B	III: C, A, B

В первом варианте группа I отдает предпочтение варианту A, менее высоко она оценивает B и еще ниже — C; для группы II альтернатива B предпочтительнее и она стоит на первом месте, A — на втором, а C — на третьем, для группы III предпочтительней всего A, потом C, а альтернатива B неприглядна. Поэтому в каком бы порядке ни ставились на голосование альтернативы A, B, C поддержку получит A. Например, при сравнении B и C голосами групп I и II поддержку получает B, а затем при сравнении C и A победа достанется A за счет голосов групп I и III. Аналогичный результат получится, если сначала сопоставляются B и A, либо A и C. Альтернатива A может быть выбрана, если решение принимается каким-либо иным способом (но с сохранением принципа большинства), например, в случае, если сначала снимается наименее популярная альтернатива (ею в данном случае окажется C), а потом уже сопоставляются оставшиеся.

В то же время если профиль предпочтений будет соответствовать второму варианту, то возникает циклическое голосование, которое и является парадоксом. Если во втором варианте сравниваются A и B, голосами групп I и III предпочтение будет отдано A. На втором этапе при сравнении A и C поддержку получает C за счет голосов групп II и III, но при сравнении C и B преимущество получает отвергнутая в самом начале альтернатива B. Новый цикл сравнений приводит к неустойчивым результатам.

Поэтому можно утверждать, что предпочтения не являются транзитивными, поскольку сначала альтернатива A признается лучшей, чем B, затем C — лучшей, чем A, а транзитивность предполагала бы, что C лучше B, но это не так. В случае нетранзитивных предпочтений процесс выбора может продолжаться бесконечно долго и не обеспечить устойчивого результата.

Если же процедура будет предусматривать остановку, например, после первого цикла, то возможны два варианта. Если порядок, в котором сравниваются альтернативы, будет выбран случайным образом, то результаты выбора будут произвольны, т.е. он может оказаться разным при одном и том же распределении мнений и ни один из вариантов не будет иметь преимуществ. Поэтому, если порядок

сравнений (в более общем случае — повестка дня) контролируется одним из участников (или одной из коалиций), то этот участник может добиться результата, который для него предпочтительнее. В теории коллективного принятия решений манипулированием обычно называют не только контроль над повесткой дня, но и другие намеренные действия участников, которые выходят за рамки адекватного выявления собственных предпочтений. В обоих случаях процедуре трудно признать рациональной, поскольку рациональным принято называть выбор, для которого характерны одновременно не только полнота, но и транзитивность.

Парадокс голосования показывает, что общепринятый подход к осуществлению коллективного выбора, базирующийся на принципе большинства, при определенных профилях предпочтений не всегда обеспечивает рациональности. Другими словами, требование рациональности не всегда совместимо с требованием универсальности.

Существует ли какой-либо принцип, пусть непохожий на правило большинства, который позволял бы выполнить как условие рациональности, так и условие универсальности?

При ответе на вопрос, можно ли пожертвовать требованием универсальности (т.е. применимости ко всем мыслимым профилям предпочтений) при выборе процедуры, пригодной для принятия рациональных решений, в рамках экономики общественного сектора, очевидно, что если в данном обществе сложится консенсус по наиболее принципиальным проблемам и расхождения взглядов будут не очень велики, то подобное общество фактически не нуждается в универсальной процедуре, и правило простого большинства будет обеспечивать в рамках данного общества достижение устойчивых результатов коллективного выбора. Однако если рассматривать менее однородные общества, то близость позиций маловероятна.

#### 4. Приоритет избирателя-центриста, порядок и процедура учета интересов меньшинства в парламенте

Как уже отмечалось, при любой процедуре выбора, если он на деле является коллективным (отсутствует «диктатор»), могут найтись такие профили предпочтений, для которых не существует устойчивого, не подверженного манипулированию исхода голосования.

Этой точки зрения коллективный выбор гораздо более уязвим, чем индивидуальный, по следующим причинам: во-первых, из-за несовпадения индивидуальных позиций, а также конфликта интересов и, во-вторых, вследствие разнородности вопросов, собранных в одном «пакете», а также множества применяемых критериев. Поэтому рационально действующий политик стремится обеспечить себе поддержку возможно большего числа избирателей, которую можно найти, придерживаясь центральной части политического спектра.



Рис. 7.4

Пусть имеется некоторая совокупность альтернатив, расположенных на одной условной линии (рис. 7.4). Например, различные величины совокупных бюджетных расходов (производство общественных и социально значимых благ) или показатели конкретной бюджетной программы. Обозначенные буквами точки соответствуют альтернативам, каждая из которых наиболее предпочтительна для одного индивида (или семи одинаковых по численности групп избирателей). При этом если из трех политиков один защищает альтернативу А, второй Д, а третий Г, то в процессе выборов, которые проводятся в несколько туров (вариант попарного сравнения), первый окажется явно неконкурентоспособным, а второй, в конечном счете, уступит третьему. Это объясняется тем, что позиция третьего политика совпадает с точкой зрения медианного избирателя. При этом отметим, что позиция медианного избирателя не всегда располагается точно в центре, а важно то, чтобы он занимал среднее положение среди участников голосования. Тогда у него есть возможность создания коалиции, а предложенная альтернатива получит большинство голосов.

Порядок голосования может привести к экономически неэффективному принятому решению в отношении производства и использования общественных благ. Неэффективность результатов голосования может быть обусловлена также тем, что при принятии решений большинством голосов допускается недооценка мнения меньшинства избирателей и всей совокупности предпочтений (преференций) отдельных избирателей. Однако было бы нереально в современном обществе решить проблему защиты прав меньшинства и абсолютной индивидуальной свободы с помощью механизма единодушия, согласия всех лиц, имеющих избирательное право.

На практике не представляется возможным добиться непротиворечивого, согласованного выбора по сложным вопросам альтернативного характера. Речь может идти о том, как свести к минимуму недостатки голосования большинством. Практика выработала несколько способов преодоления недостатков и противоречий принятия решения большинством.

Во-первых, целесообразно уменьшить количество альтернатив при принятии решений избирателей. Несомненно, что при наличии двух альтернатив избирателям (особенно при нечетном составе) легче прийти к согласованному, непротиворечивому выбору, чем при большом количестве альтернатив.

Во-вторых, одним из способов решения проблемы парадокса голосования большинством может быть предложение об установлении самими избирателями количественных весовых характеристик, т.е. больших оценок для соответствующих альтернатив. Предпочтения избирателей могут быть выражены в виде денежной оценки готовности граждан заплатить налоги в соответствующей сумме по предлагаемым альтернативным программам. В этом случае ранжирование альтернатив и предпочтений избирателей будет учитываться степенью значимости (весомости) конкретной альтернативы для соответствующей группы избирателей.

В-третьих, образование групп интересов и их коалиция с целью взаимной поддержки для обеспечения благоприятного результата выборов представляют собой способ учета мнения меньшинства избирателей и принятия такого решения, которое было бы отвергнуто при голосовании большинством.

В-четвертых, в современном обществе возможности прямой демократии (в частности референдума) наиболее полно реализуются при принятии решений по отдельным вопросам, затрагивающим основы жизнеустройства страны. Однако использовать механизм прямой демократии в масштабах крупного государства для решения многих повседневных социально-экономических вопросов слишком дорогостоящее дело. Чем меньше размеры территориальных образований и чем сильнее децентрализация управления, тем больше возможностей для непосредственного участия граждан в принятии коллективных решений на местном уровне. При выско-ком уровне децентрализации управления недостатки голосования на основе принципа большинства в регионе могут преодолеваться путем «голосования ногами».

Если предпочтения большинства голосующих граждан в данном регионе и в местном сообществе (или предпочтения избирателя-



центриста) в отношении соответствующих жизненно важных социально-экономических вопросов не устраивают отдельных граждан, то они мигрируют в пределах страны в такие регионы и сообщества, где их предпочтения совпадают с предпочтениями большинства голосующих. Кроме того, прямая демократия на основе местного самоуправления в небольшой степени способствует реализации принципа справедливости, поскольку становится возможным установить непосредственную зависимость между вкладом каждого гражданина в общественное дело и получаемой им от такого вклада выгодой, пользой.

### Вопросы для самопроверки

1. Раскройте понятие «общественный выбор».
2. Каковы основные предпосылки построения теории общественного выбора?
3. Опишите поэтапный процесс принятия государственных решений.
4. Дайте характеристику отличия общественного выбора от победительского выбора на рынке.
5. Раскройте отличие пропорциональной системы голосования от мажоритарной.
6. Каково действие принципов принятия решения большинством?
7. Раскройте парадокс голосования.
8. Опишите порядок выявления и согласования предпочтений избирателей.
9. Чем обусловлен приоритет избирателя-центриста?
10. Раскройте возможности учета интересов меньшинства в рамках парламентской демократии.
11. Уточните основные способы преодоления недостатков принятия решения большинством.

## ТЕМА 8

### ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЫНКА

#### 1. Принцип профессионализма и высокой информированности политиков

Существуют различные концептуальные подходы к государственности. В частности, один из них отражает нормативный

подход к государственной службе и к требованиям работников этих служб. В соответствии с таким подходом люди, занятые в государственных структурах, руководствуются в первую очередь общественными интересами, они подчиняют свои личные интересы служению государственному делу, всеобщему благу. Их деятельность направлена на соблюдение законности и на решение социальных задач современного общества. Все это требует от них высоких нравственных качеств, неподкупности, честности и справедливости, высокой профессиональной этики и культуры административного управления. Государственная деятельность, создавая по своей природе общественной, некоммерческой, создает благоприятную атмосферу для реализации социальных качеств людей, таких, как коммуникабельность, коллективизм, солидарность и т.п. Человеческий фактор играет значительную роль в государственном управлении. От уровня культуры, профессионализма и личностных качеств управленческих кадров во многом зависит эффективность функционирования государственной машины, что в свою очередь определяет морально-политическую обстановку в обществе. Поэтому требования к профессиональному отбору людей для государственной деятельности выше, чем к какому-либо иному виду занятости.

Еще в конце XIX в. представители немецкой и русской школ государственности рассматривали государство и благотворительную деятельность как противовес и амортизатор эгоистической природы рынка. Вместе с тем ими была выявлена внутренняя закономерность развития государственного аппарата, относительная обделенность развитых государств социального слоя — бюрократии. Она обладала как положительные, так и отрицательными качествами. Чем больше увеличивалась численность бюрократии, тем сильнее становились отрицательные качества ее работы: формализм, волюнтаризм, бездушие, кастовость и корпоративность, казнокрадство и пренебрежение общественными интересами в угоду личным мотивам и т.п.

Все это давало основание некоторым теоретикам (анархистам, социалистам) рассматривать государство как зло. Они связывали дальнейший прогресс общества со сломом государственного аппарата и переходом к общественному самоуправлению.

Другие теоретики видели недостатки современной парламентской формы государственности и делали ставку на авторитарные типы государственного управления, в том числе на монархический строй.

В современных условиях традиционная концепция получила свое развитие в широкой трактовке общественного выбора в условиях парламентской демократии. Эта концепция до сих пор служит основой для разграничения нерыночной государственной деятельности и рыночной, для противодействия проникновению рыночных отношений в сферу государственного управления. Данная концепция имеет важное значение для противостояния тенденции поставить государственные аппарат в зависимость от экономической власти коммерческих структур и не допустить использования государственной власти как средства зарабатывания денег. Эта концепция представляет собой теоретическое обоснование активной политики борьбы с коррупцией в госаппарате. Но она вынуждена считаться со сложными реалиями современной жизни, не может полностью игнорировать участие частного интереса в общественном выборе. Разумеется, воздействие частного интереса в общественном выборе нельзя абсолютизировать. Сведение поведения людей в политике только к мотивам личной выгоды означало бы отрицание нерыночной природы государственной деятельности и циничное оправдание коррупции чиновничьего аппарата.

## **2. Общественный выбор на основе соревнования партийных программ в условиях представительной демократии. Механизм лоббирования**

Современное общество для решения многих социально-экономических проблем своего функционирования и развития вынуждено использовать институт представительной демократии. Как уже отмечалось, она представляет собой политическую систему всеобщих выборов, в которой несколько партий конкурируют в борьбе за голоса избирателей. В основе этой системы лежит основополагающий принцип делегирования и передачи гражданами с помощью выборов своих полномочий доверенным лицам в органах власти с тем, чтобы они при принятии решений учитывали интересы этих граждан. Представительная демократия — это плюралистическая, конкурентная демократия. Благодаря ей осуществляются волеизъявление граждан при принятии государственных решений не по отдельным вопросам, а по альтернативным социально-экономическим программам. В общественном, государственном выборе наряду с избирателями и политиками (представителями законодательной и исполнительной власти) принимают участие

также чиновничий аппарат (бюрократия) и заинтересованные общественные группы. Так, по мнению экспертов, лоббированием сопровождается абсолютно любой обсуждаемый в парламенте законопроект, который предполагает выделение финансирования или предоставление льгот и преференций.

Стремление политиков к победе на выборах и завоеванию максимально большего числа избирателей приводит к ориентации на текущие программы с явными выгодами и с распылываемыми затратами, с расчетом на их возмещение в перспективе. С точки зрения объективного анализа затрат и выгод такие программы могут привести к экономически неэффективному использованию ресурсов. Некоторые программы могут быть эффективными с точки зрения явных частных затрат и явных частных выгод, но с позиции перспектив и анализа общественных затрат и общественных выгод не оправданы. Однако политические деятели будут заинтересованы в предложении таких программ, поскольку они получат поддержку избирателей. В то же время они не будут рисковать на выборах и предлагать программы стратегического характера, требующие немедленных крупных затрат и соответственно повышения налогового бремени населения, экономический эффект от реализации которого будет получен только в долгосрочной перспективе или же получение его с трудом поддается количественной оценке. Эти программы не дают гарантий для политиков в том, что за них проголосует большинство избирателей.

Политики в борьбе за голоса избирателей учитывают феномен «фискальной иллюзии» граждан, который выражается в бюджетно-налоговой сфере в существовании временного лага между налоговыми поступлениями и общественными расходами, принимающими форму бесплатного предоставления социальных благ, широкого использования косвенных налогов вместо прямых и государственного долга при финансировании различных программ, предлагаемых для избирателей. Это значит, что избиратели недооценивают налоговую нагрузку и переоценивают преимущества общественных расходов. Существует и такое понятие, как политический конъюнктурный цикл принятия государственных решений политиками и партиями, стоящими у власти. Они, как правило, сразу после избрания стремятся принять непопулярные решения в расчете на получение экономического эффекта. Ориентируясь на переизбрание на новый срок, перед выборами правящие партии и политики заинтересованы в проведении populistских мероприятий и программ, дающих ощутимый краткосрочный эффект в потреблении ценой потери в инвестициях, в ущерб интересам будущего поколения.

Исследования, проведенные в начале 1980-х годов в ФРГ, показали, что повышение безработицы на 1% ведет к падению популярности правительства на 0,82%, соответственно повышение уровня инфляции сокращает ее на 0,71%. В то же время повышение темпов экономического роста ведет к незначительному росту популярности (на 0,31%). Поэтому не случайно правящие партии и стоящие у власти политики рестрикционную финансовую политику проводят в начале легитимного периода их пребывания у власти, а экспансивные меры по дефицитному финансированию осуществляют в конце избирательного периода. Они ожидают, что позитивный эффект дефицитного финансирования скажется на занятости быстро. В то время как эффект рестрикционной финансовой политики, направленной на ограничение инфляции, проявляется через продолжительный период времени, т.е. после выборов, и плодами такой политики могут воспользоваться политические конкуренты. Проблемы политического конъюнктурного цикла становятся предметом исследования новой отрасли экономических знаний, такой как экономическая теория политики или новая политическая экономика.

Таким образом, по политическим соображениям, т.е. по соображениям необходимости победы на выборах, могут быть приняты программы, допускающие неэффективное распределение ресурсов. В этом также проявляются несовершенство общественного выбора и провал государственного сектора.

В этой связи важно отметить, что социальная наука уже давно установила, что делегирование множеству лиц своих полномочий в пользу одного лица порождает феномен политического отчуждения. Тогда лицо получает право рассматривать себя как группу, говорить и действовать как целая группа и даже осуществлять приращение по отношению к группе. То есть речь идет о легитимной монополизации представителем интересов представляемых им лиц. В результате этого социальное пространство действий представляемых лиц, доверителей не тождественно политическому пространству. Как отметил М. Вебер, представители власти могут жить «для политики и с политикой». Для профессионалов-политиков характерна двойная игра, «двойной стандарт», поэтому они «живут с политикой» при условии, что живут для политики. И как следствие этого, связь профессионалов-политиков с избирателями опосредована и детерминирована условиями соперничества со своими политическими конкурентами.

Так, в соответствии с теорией общественного выбора, по мнению Дж. Бьюкенена, на политическом рынке действует «невидимая рука», которая и направляет поведение лиц, управляющих государством, так, что они, стремясь максимизировать свое собственное благополучие и преследуя собственные интересы, одновременно реализуют интересы общества. Поэтому, как мы уже отмечали, политическое пространство можно представить как своеобразный рынок, на котором в условиях конкурентной борьбы обеспечивается политическое равновесие.

Интересы различных категорий лиц, принимающих государственные решения, неодинаковы. Так, выборные представители власти ориентированы на получение максимального количества голосов и победу на выборах (быть избранным и переизбранным). Другие заинтересованные группы (например, корпорации, профсоюзы, ассоциации и т.п.) преследуют свои цели — получить с помощью государственных органов власти крупные материальные выгоды — так называемую политическую ренту. Под политической рентой в данном случае понимаются платежи заинтересованным группам в размерах, превышающих те суммы, которые они могли бы получить при добросовестной, справедливой рыночной конкуренции.

Эффективность лоббистского давления заинтересованных групп на политических деятелей определяется тем, что политическая карьера выборных представителей власти, как правило, непродолжительна и часто ограничена периодом между выборами, что создает у них возможность использования своего политического положения для поддержки заинтересованных групп лоббистов. Политики также могут рассчитывать на приглашение в последующем занять управленческую должность в сфере делового бизнеса. При этом политические деятели отдают себе отчет, что отказ от реализации особых целей заинтересованных лоббистских групп, реализация сильного политического влияние, означает потерю фирменной сильной политической кампании. Кроме того, нансовой поддержки их избирательных кампаний. Вместе с тем, защита интересов в концентрированном виде имеет больше шансов на успех, чем защита интересов слабоорганизованных и плохо информированных групп населения. Вместе с тем, реализуя цели лоббистов в получении материальных выгод, политические деятели могут и не потерять поддержки избирателей-нелоббистов.

Лоббизм в процессе принятия общественных решений проявляется в том, что очень большой вес придается предпочтениям

групп, интересы которых представлены в концентрированном виде, а реализация этих интересов осуществляется в ущерб интересам большинства граждан и общества в целом (схема 8.1). В то же время распределение ресурсов в пользу лоббистских интересов может оказываться с экономической точки зрения неэффективным и представляет собой несовершенство общественного выбора, а следовательно, является одним из провалов государства.

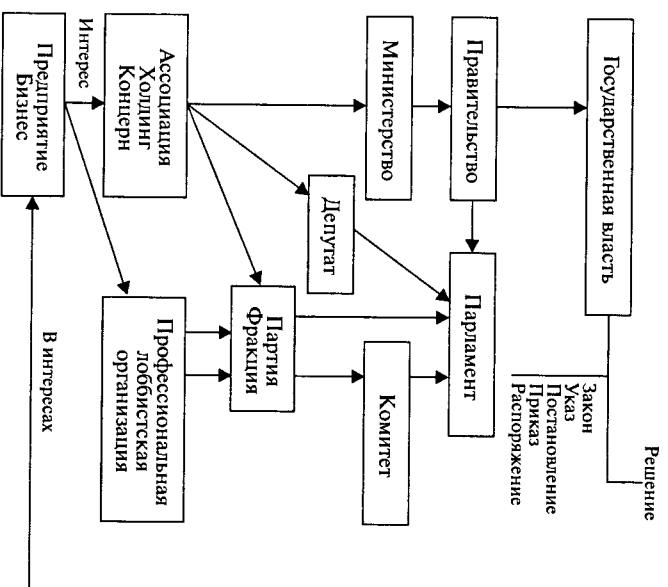


Схема 8.1. Механизм осуществления процесса лоббирования

Лоббизм впервые появился в Англии в XVII в. Слово «лоббизм» первоначально означало проходные коридоры (вестибюли), примерно с 1640 г. им стали называть помещения вокруг залов заседаний английского парламента, где избиратели могли встретиться вышедшего из зала заседаний депутата с тем, чтобы попытаться убедить его поддержать тот или иной проект закона. К началу XIX в. за данным термином окончательно закрепился современный смысл.

В разных странах формы лоббирования существенно различаются. Так, можно утверждать, что существуют «национальные модели лоббирования», например американская и германская.

В США лоббизм осуществляется в соответствии с принятой в 1789 г. Первой поправкой к Конституции, которая гарантирует право граждан обращаться в официальные органы с жалобами, а в 1876 г. был принят первый общеамериканский закон «О лоббистской деятельности», в соответствии с которым каждый лоббист должен был официально зарегистрироваться в палате представителей конгресса. В настоящее время действует федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности», который требует от лоббистов и их нанимателей обязательной регистрации и предоставления отчета о своих расходах. Лоббизм в США регулируется также многочисленными федеральными законами и законами штатов. Профессиональными лоббистами в США считаются те, кто тратит на лоббистскую деятельность не менее 20% рабочего времени. В США успешно действуют крупные ассоциации лоббистов, представляющие интересы тех или иных отраслей экономики, а также профессиональных объединений. Как правило, такие ассоциации имеют свои представительства на федеральном уровне, на уровне штатов и на местном уровне, что дает им огромные возможности в организации лоббистской деятельности. Примером могут служить Торговая палата США, Американская ассоциация производителей, Национальная ассоциация ризлтеров и т.д. Лоббистская деятельность в США может осуществляться по разным направлениям. Это и открытое отстаивание чьих-то интересов в комитетах законодательных органов или в судебных органах, и частные встречи лоббистов с должностными лицами. В США лоббистские организации могут устраивать и публичные кампании с участием прессы, также могут обеспечивать своим начинаниям поддержку «снизу». Цель которых — обеспечить своим начинаниям поддержку «снизу». В настоящее время число официально зарегистрированных лоббистов только в Вашингтоне достигает 40 тыс., из которых значительное число — это экс-политики, использующие свои прежние связи.

Лоббизм по-прежнему основан на принципе прямого воздействия представителей групп интересов на политические институты без участия посредников — «беспринципных» профессионалов. Поэтому, если в США бизнес старается демонстративно дистанцироваться от деятельности правительства, то в Германии напротив — представители бизнеса стремятся прямо включиться в выработку политических решений. В частности, при государственно-административных органах ФРГ действуют различные консультативные органы (совещательные советы, комитеты, комиссии), созданные по иници-

ативе групп интересов. Поскольку эти консультативные органы не подвергаются правовой регламентации (в ФРГ нет закона о лоббизме), то они имеют возможность обеспечивать постоянные и гибкие связи между представителями крупного бизнеса и представителями государственного аппарата. Группы интересов также могут влиять и непосредственно на партии, а наиболее сильные группы интересов могут выдвигать в бундестаг и ландтаги своих депутатов.

Если говорить о России, то федерального закона о лоббизме пока еще нет. Однако, по оценкам экспертов, значительное число российских граждан занимается этим видом деятельности, а с 2004 г. действует национальная ассоциация лоббистов.

В настоящее время число лоббистских площадок соответствует числу государственных учреждений. И в первую очередь, это федеральные органы власти (Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации). Лоббирование в этих институтах достаточно дорого, поэтому им занимаются крупные компании.

Основная федеральная лоббистская площадка — Государственная Дума. Как известно, борьбой лоббистов сопровождается принятие федерального бюджета и других важнейших законодательных актов. В Государственной Думе сложилась группа авторитетных депутатов из 40—50 человек, которые работают не первый срок, хорошо знают друг друга и имеют широкие связи. Именно через них ведется основная лоббистская работа.

Различают следующие виды лоббирования:

— отраслевое, которое выражается в защите интересов отраслей или крупных деловых объединений по отраслевому признаку, реализуется через комитеты или отраслевые межфракционные депутатские группы (МДГ);

— региональное, которое заключается в отстаивании позиций предприятий и компаний отдельного региона; осуществляется региональными МДГ;

— социально-политическое, которое направлено на защиту интересов политических партий и стоящих за ними деловых кругов, осуществляется через фракции;

— индивидуальное, в том числе корпоративное, которое предполагает обеспечение проталкивания конкретных интересов отдельных бизнес-структур и осуществляется по линии комитетов или отдельных депутатов.

### 3. Специфика принятия решений исполнительной властью в системе государственной службы. Проблемы бюрократии

Особое место в процессе принятия общественных решений занимает исполнительная власть и прежде всего управленческий аппарат (бюрократия). Как показывает практика современного аппарата демократии и властных структур, и в России, и на Западе наблюдаются тенденции ослабления роли парламента в процессе принятия общественных решений и усиления роли исполнительной власти (правительства и управленческого аппарата). Снижается значение следующих функций парламента: во-первых, уменьшаются вклад парламента в формирование политики и прежде всего его роль в определении перспектив общественного развития; во-вторых, падает политический вес парламента в осуществлении контроля над исполнительной властью; в-третьих, ослабевает непосредственная законодательная функция парламента.

Все это усиливает процесс взаимозависимости властных структур и ведет к возрастанию роли бюрократии. Избранный депутатский корпус уступает по своей управленческой компетентности и информированности исполнительной власти и особенно бюрократическому аппарату, поскольку последние обладают постоянством и преемственностью в передаче традиций управленческого опыта. Ослабление политического контроля над бюрократией со стороны парламента сопровождается его стремлением подменить исполнительную власть, превратиться в «рабочий парламент» с тенденцией к специализации депутатов, формированию разнообразных парламентских комиссий и широким привлечением экспертов и консультантов. В конечном счете парламент подвергается процессу «бюрократизации», члены парламента становятся пленниками управленческих, бюрократических структур. Последним признаком решающей роли в подготовке проектов законодательных актов, а парламентариям отводится выполнение формальных функций законодательства — ратификация и легитимизация.

Диктат бюрократии на подготовительной стадии законодательства приводит к усилению ее роли в политическом руководстве страной, т. е. в процессе формирования целей политики, приоритетов и перспектив общественного развития.

Бюрократический аппарат становится главным проводником лоббистских интересов в процессе принятия государственных решений.

По мнению М. Вебера, социальная структурированность неоходима не только для тех сил (социальных групп, сословий и т.д.), которые находятся непосредственно в системе аппарата управления и соответственно заинтересованы в его консервации, но и для всех членов общества. В этом случае господство получает свое функциональное оправдание и тем самым дает право на применение прямого насилия определенной группой лиц в интересах всего общества. Источник дальнейшего развития бюрократии М. Вебер видит в процессе концентрации (социальной, политической, экономической и др.), что, как известно, сопровождается отчуждением непосредственного исполнителя от средств производства. Это, в свою очередь, ведет к необходимости появления посредника, который сможет обеспечить восстановление этой связи. М. Вебер считает, что корни бюрократии гораздо более глубокие и лежат они не столько в плоскости экономических отношений и вопросов собственности, как принято считать, а исходят из онтологической потребности человека в социальной структурированности и организации в целях обеспечения своей безопасности. Поэтому, по его мнению, бюрократия не является «надстройкой».

М. Вебер различает два типа бюрократии: традиционную «патримониальную», для которой характерно иррациональное начало, и современную рациональную. Первый тип формировался и постепенно проник во все сферы общественной жизни, вместе с зарождением и развитием функций государственного управления и поддержания общественного порядка. Среди традиционной бюрократии М. Вебер выделяет «бюрократию древнекитайских мандаринов» и древнеегипетских, позднееримских, а также византийских чиновников. Древнекитайский мандарин отличался от чиновника «египетского, позднееримского и византийского типа» тем, что он вообще не был специалистом в управлении, а был скорее «литературно-гуманитарно образованным джентльменом». В свою очередь, рациональная бюрократия формировалась в эпоху Нового времени и изначально охватывала сферу частно-хозяйственной деятельности, а именно сферу внутрихозяйственного управления наиболее крупных предприятий. Постепенно влияние рациональной модели бюрократии стало распространяться и на другие сферы общественной жизни. В то же время общегосударственная бюрократия, приобретая черты рациональности, по мнению М. Вебера, четко отделялась от бюрократии частно-хозяйственной, так как соблюдалась принцип невмешательства государства в частно-хозяйственную область и соответственно разграничение экономической

и государственно-политической деятельности. Согласно М. Веберу, современный бюрократ отличается от патримониального бюрократа гораздо большей «рациональной предметной специализированностью и вышколаченностью».

Как мы уже отметили, социально-политическую сущность бюрократии М. Вебер определяет через онтологическую потребность общества в социальной организации, структурированности и упорядочении вообще и поэтому видит глубокую внутреннюю связь между процессом бюрократизации с процессом государственности. Это, по его мнению, порождает опасность возникновения угрозы исчезновения элементов свободы в экономической и других сферах жизни общества. Государственная бюрократия, начав вмешиваться во внутрихозяйственное управление предприятиями, подрывает его мелочной опекой и вступает в противоречие с экономической рациональностью и рентабельностью.

Бюрократия заинтересована в максимизации объема своей управленческой деятельности (закон Паркинсона). Она работает в затратном режиме, стремится иметь как можно больший объем бюджета управленческого аппарата, так как от этого зависят размеры окладов и различных льгот, продвижение по службе, сила политического влияния и привлекательность работы в аппарате. Для бюрократии альтруистские цели и общественные нужды, как правило, являются побочными, сопутствующими мотивами их службы. При отсутствии внешних ограничений роста бюрократии ей внутренне присущи качества прогрессивного самовоспроизводства, корпоративной замкнутости и монопольного положения во властных структурах.

Бюрократический аппарат демонстрирует в концентрированном виде политический фетишизм и политическое отчуждение, стремясь узурпировать делегированные государственной властью полномочия членов общества и их интересы, идентифицируя себя с народом, а государственное дело рассматривает как собственное. Будучи уполномоченной и исполняющей обязанности суверена казенной собственности (государя, монарха в автократическом обществе или народа в демократической стране), бюрократия фактически с этой собственностью обращается как со своей личной. И чем ниже политическая культура граждан, тем больше развита система делегирования своих полномочий властным структурам, тем ниже уровень общественного самоуправления и тем сложнее иерархическая структура управления государством, а значит и сильнее власть бюрократии.

Бюрократия является неотъемлемым спутником государства, ибо управление государственнымными делами нуждается в компетентных управленческих кадрах, государственных служащих. Без них не может работать государственная машина. Чем масштабнее государство, тем сильнее его бюрократизация.

С течением времени бюрократия формируется в особый классовый слой общества, стоящий на службе господствующего класса и правящей партии. Статус особого слоя общества придают следующие факторы и социальные атрибуты: служебная иерархия и должностное категорирование (табель о рангах), специфический порядок приема и увольнения с работы, продвижения по службе, особый режим работы и отдыха, условия оплаты и пенсионного обеспечения, регулируемые особым правовым актом, отличным от общего трудового законодательства.

По сравнению с работниками частного сектора государственные служащие обладают преимуществом с точки зрения стабильности занятости и материального положения. Но эти преимущества покупаются ими ценой ограничения некоторых гражданских свобод и необходимости соблюдения особой государственной этики поведения.

Государственные чиновники по сравнению с другими категориями работников общественного сектора не имеют право участия в забастовках, принадлежать какой-либо партии и вести коммерческую деятельность.

Анархо-синдикалистский и радикально-социалистический путь слома государственной машины и ликвидации бюрократического аппарата на практике оказался несостоятельным. Созданный новый советский тип государства, несмотря на риторические декларации о социализме как живом творчестве масс, на деле в результате тотального господства государственной собственности и партийной монополии в общественной жизни оказался очень сильно бюрократизированным и высокоцентрализованным.

Демократическая концепция (либерально-демократическая и умеренно-социалистическая) обращала и обращает главное внимание на укрепление конституционно-правовых основ государственности и развития гражданского общества. В соответствии с этим решаются задачи ограничения власти бюрократического аппарата и повышения эффективности его работы. Особое значение придается развитию конкурентной парламентской демократии, оптимизации взаимоотношений, законодательной, исполнительной и судебной властей, совершенствованию процесса федерализма и прежде всего

процесса взаимодействия федеральных, региональных и местных уровней управления.

Особый интерес представляет развитие общественных форм управления и усиление контроля за исполнительской дисциплиной государственного аппарата, в частности, строгое соблюдение установленных сроков завершения программ и мероприятий (так называемые законы «захода солнца»), установление жесткого порядка секвестирования управленческих расходов и устранение дублирования, парализованная в работе управленческих структур путем межведомственной координации деятельности и принятие решений на основе программно-целевого подхода. Не менее важное значение имеет усиление правовых основ самостоятельности первичного звена общественного сектора — некоммерческих организаций, широкое использование в их работе способов и методов, имеющих аналогию с рыночным механизмом хозяйствования. Все это призвано предотвратить бюрократизацию общественно-политической жизни и управления государством.

### Вопросы для самопроверки

1. Опишите особенности и структурные различия механизмов лоббирования в условиях представительной демократии.
2. Дайте характеристику основных типов бюрократии.
3. Как вы понимаете тезис о том, что бюрократия обеспечивает потребность общества в его социальной организации?
4. Охарактеризуйте основные подходы к преодолению недостатков в деятельности бюрократического аппарата.

## Раздел 4

# ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

### ТЕМА 9

## ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

### 1. Принципы построения бюджетной системы

Бюджет — это находящийся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления фонд денежных ресурсов, предназначенный для финансового обеспечения их деятельности. Государственный бюджет является центральным звеном бюджетной системы современных стран. Можно также сказать, что это план сбора доходов и использования полученных средств на покрытие соответствующих расходов.

В расходную часть государственного бюджета включают: расходы на оборону и госбезопасность, содержание государственного аппарата, научные исследования, некоторые социально-культурные нужды общества в целом, социальные трансферты, субсидии ряда отраслей народного хозяйства и обслуживание государственного долга. В соответствии со структурой бюджета принято выделять две группы инструментов: первая группа, воздействующая на расходную часть бюджета, рассматривается в политике общественных расходов, а вторая группа факторов, воздействующих на доходную часть бюджета через налоги, является объектом налоговой политики.

Перед тем, как бюджет принимается, он проходит несколько этапов. На первом этапе Правительство РФ вносит проект федерального бюджета на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. На втором этапе Совет Государственной Думы направляет законопроект в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. Там материальны рассматриваются депутатами с участием чиновников, экономистов, ученых. На третьем этапе проект федерального бюджета направляется Президенту РФ, в другие комитеты Государственной Думы, а также в

Счетную палату на заключение. В нем Счетная палата описывает результаты проверки на законность и обоснованность расходов и доходов, заложенных в проект федерального бюджета. После рассмотрения бюджета в парламентских комитетах он выносится на заседание Государственной Думы, которая принимает его в четырех чтениях. В первом чтении определяются основные макроэкономические показатели. Ко второму чтению бюджет принципиально одобрен, происходит детальное обсуждение налоговых доходов. В третьем чтении осуществляется распределение бюджетных расходов по статьям, в четвертом чтении Дума рассматривает поправки к закону, а также поваргальное распределение доходов, расходов и дефицита и происходит окончательное утверждение варианта бюджета.

До последнего времени бюджетная система РФ состояла из следующих трех уровней:

- 1) федеральный бюджет РФ;
- 2) бюджеты субъектов Федерации (региональных бюджетов); республик в составе РФ, краев, областей, автономных образований, а также городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга;
- 3) местные бюджеты.

Доходы консолидированного бюджета распределялись между ними.

В связи с административной реформой возникла необходимость распределить доходы консолидированного бюджета не по трем, а по девяти уровням: федеральный, субъектов Федерации, местный, еще два уровня (пока название их неизвестно, но они связаны с реформами местного самоуправления), пенсионный фонд, фонд социального страхования, территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

Формирование бюджета (его составление и исполнение) осуществляется в соответствии с принципами, которые в ряде стран зафиксированы в соответствующих статьях основного закона и в специальных законах, регулирующих финансово-бюджетный процесс. К этим принципам относятся гласность и открытость, ежегодность, превентивность, обязательность к исполнению, точность и полнота данных о доходах и расходах бюджета, эффективность исполнения бюджета и бюджетного мониторинга, единство бюджетов разного уровня и их относительная самостоятельность, реальность и сбалансированность бюджета, наглядность и системность классификации расходов и доходов, ответственность бюджетов во



времени и взаимосвязь финансовых обязательств текущего года с последующим (принцип переходящего остатка и среднесрочного финансового планирования).

1. **Принцип гласности и открытости** означает, что составление, рассмотрение и утверждение бюджета не должны проходить в камерной, закрытой обстановке, а должны быть достоянием гласности и открытости. Парламентское обсуждение и принятие проекта бюджета следует широко освещать средствами массовой информации. Одобренный парламентом бюджет должен быть опубликован.

2. **Принцип ежегодности** предусматривает ежегодное утверждение бюджета на следующий год и составление бюджета с учетом календарного и бюджетного года. Данный принцип связан с принципами превентивности и временной преемственности. Это означает, что государственный бюджет утверждается заблаговременно до начала бюджетного года, с тем чтобы парламент имел достаточное время на основательный анализ исполнения бюджета текущего года и выработку глубоко обоснованных предложений по проекту нового бюджета. Законодательство допускает временное открытие правительства ассигнований из утвержденного бюджета как вынужденную меру в случае, когда его утверждение своевременно не состоялось в связи с длительным характером парламентского обсуждения бюджетного вопроса. Следует иметь в виду, что существует определенная парламентская процедура прохождения бюджета (бюджетный цикл), имеющая различные стадии, — от бюджетной инициативы при составлении финансового плана до парламентского обсуждения и утверждения. Бюджет включает как финансовые полномочия текущего года, так и обязательства на ближайшие годы. Он включает бюджет текущих расходов и бюджет развития.

В мировой финансовой практике руководствуются требованием взаимосвязи текущего финансового плана с решением перекттивных финансовых задач. Этому соответствует *принцип включения бюджетного процесса в среднесрочное финансовое планирование* и практика сохранения переходящего остатка денежных средств на последующие годы для выполнения долгосрочных финансовых полномочий.

Поэтому в бюджетной практике многих стран принято различать сохраняющиеся финансовые полномочия и новые финансовые полномочия. Вся сумма ассигнований, выделенная в новом финансовом году, является объектом полномочий на новые финан-

совые обязательства, санкционированные парламентом бюджетные полномочия в предстоящие годы распространяются на переходящий остаток ассигнований. Это обеспечивает большую свободу маневра бюджетными средствами и избавляет от необходимости добиваться мнимой экономии ценой неадекватного расходования неиспользованных в финансовом году ассигнований на текущие бюджетные нужды в ущерб перспективным. Текущие финансовые полномочия предполагают платежное использование расходной и доходной частей бюджета в данном году, кассовую их реализацию; бюджетные обязательства на ближайшие годы являются кассово нерезализуемыми и формируют пассивную часть бюджета текущего года.

В бюджетную практику ряда стран входит формирование текущего бюджета в рамках среднесрочного финансового планирования. При составлении среднесрочного финансового плана, т.е. на пятилетний период, учитываются изменения основных параметров налоговых ставок, уровня инфляции, валютного курса, мировых цен, условий тарифных соглашений и другие показатели экономической конъюнктуры. Каждый год планового периода они ежегодно подвергаются проверке и корректируются с учетом изменившихся обстоятельств. В основу среднесрочного плана кладется прогнозная оценка инвестиционной активности и потребности в товарах и услугах с разбивкой по степени насущности и срочности. Они дополняются прогнозами местных бюджетов. Среднесрочный финансовый план составляется исполнительной властью и отражает ее видение социально-экономического развития страны. Этот план не утверждается парламентом. Он представляет собой ориентир при составлении и утверждении годового бюджета. Среднесрочное финансовое планирование — это разнородность индикативного планирования, оно не имеет директивного характера, но важно для определения динамики объема финансовых обязательств на будущие годы.

3. **Принцип полноты бюджетного процесса** означает, что все доходы и расходы должны быть включены в общий бюджет. Нельзя, пусть это имеет скрытые бюджеты, не подконтрольные парламенту, ибо это может создать ситуацию финансовых злоупотреблений исполнительной властью. Бюджетная система представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных органов власти. Свод бюджетов соответствующей территории представляет собой консолидированный бюджет. Общественное финансирование многих стран включает финан-

сирование из государственного бюджета и за счет внебюджетных фондов.

В связи с различием способов финансирования общий бюджет состоит по существу из двух разнородных по своей природе бюджетов.

Первый бюджет называется *административным*, поскольку он утверждается парламентом для его исполнения управлением государственной администрацией и предполагает покрытие общими доходами бюджета (общими налогами) общих расходов. В рамках этого бюджета исполнительная администрация есть возможность маневрировать расходами разных статей бюджета в соответствии с принятой шкалой общественных приоритетов.

Второй бюджет — это *бюджет, базирующийся на самофинансировании в соответствии с принципом непосредственной целевой увязки конкретных доходов с конкретными расходами*. Для полного учета всего бюджетного процесса рекомендуется составлять бюджет страны в системе национальных счетов.

Принято различать бюджет, формируемый на традиционной основе и на базе национальных счетов. Последний, по сравнению с первым, включает все финансовые операции, связанные с формированием резервов, размещением займов, приобретением и продажей основных фондов, возмещением государственного (муниципального) долга, а также операции через различные внебюджетные фонды. Поскольку бюджет на базе национальных счетов отражает наиболее полно доходы и расходы, имеющие отношение к общественному сектору, то его называют финансовым балансом общественного сектора. Дефицит (профицит) бюджета, составленный традиционным путем, отличается от финансового дефицита (профицита) общественного сектора.

4. **Единство бюджетной системы** обеспечивается единой правовой базой, бюджетной классификацией, формами бюджетной документации и финансовой отчетностью, согласованностью бюджетов разного уровня, единством денежной системы.

Принцип единства бюджетного финансирования предполагает строгое соблюдение финансовой дисциплины, использование соответствующих методов финансового мониторинга, финансово-ревизионной работы, включая применение административных и финансовых санкций.

Единство бюджетной системы — это единство многообразного. Она находит последовательное воплощение в концепции финансового федерализма. Эта концепция предусматривает четкое

разграничение финансовых обязательств субъектов бюджетного процесса, субординацию финансовых обязательств в соответствии с государственным устройством страны и в пределах выделенных лимитов финансовых ресурсов установление статуса самостоятельности для автономии субъектов бюджетного процесса. Бюджетная автономия дает относительную свободу распоряжаться финансовыми ресурсами по своему усмотрению с учетом решения конкретных задач. Она дополняется широкими полномочиями в привлечении дополнительных внебюджетных средств.

5. **Самостоятельность бюджетов** всех уровней обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования.

К собственным источникам доходов бюджетов относятся: закрепленные законом доходные источники для каждого уровня бюджета; отчисления по регулирующим доходным источникам; дополнительные источники, устанавливаемые самостоятельно представлятельными органами власти разного уровня.

6. **Необходимость ясности бюджетного процесса**, точности оценки финансового плана и действенности бюджетного контроля со стороны парламента требует строгой системности бюджетной классификации и простоты отслеживания хода финансовых операций в процессе исполнения государственного бюджета.

В мировой бюджетной практике общепринято классифицировать расходы и доходы бюджета с институциональной точки зрения, т.е. по министерствам и ведомствам (ведомственный принцип). Такого подхода к бюджетной группировке закрепляет ответственность за бюджетные операции на конкретную сумму за определенным административным органом власти. Им в обязанность вменяется составление собственных бюджетных планов. Они составляются в соответствии с принципом общей кассы (общего котла), предусматривают ответственность с принципом общей кассы (общего котла), предусматривают ответственность с принципом общей кассы (общего котла), предусматривают ответственность с принципом общей кассы (общего котла) и ривалюшим установление баланса суммы доходов всех ведомств и суммы их расходов. В эти бюджетные планы включаются также финансовые обязательства на переходящие денежные средства. Ведомственные бюджетные планы подразделяются по уровню иерархической самостоятельности: более или менее самостоятельные управленческие структуры попадают под крупные разделы (главы) бюджетной классификации, а их подразделение — под параграфы.

Бюджетная классификация, включающая подразделение бюджетных разделов на бюджетные параграфы, представляет собой

разбивку расходов и доходов по группировочному принципу. Соответственно составляются группировочные финансовые планы. Дальнейшее расчленение расходов и доходов по заданиям и функциям внутри отдельных параграфов находит отражение в функциональных финансовых планах, т. е. в бюджетах, составленных по функциональному признаку. Каждому виду плана соответствует адекватный по содержанию способ мониторинга, отслеживания хода бюджетных операций.

**7. Сбалансированность бюджетов** всех уровней является необходимым условием бюджетно-финансовой политики.

В целях сбалансированности бюджета могут устанавливаться предельные размеры дефицита бюджета. Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита или значительное снижение поступлений доходных источников бюджета, то вводится механизм секвестра расходов.

Секвестр заключается в пропорциональном снижении государственных расходов по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежат защищенные статьи.

Состав защищенных статей определяется представительными органами власти разного уровня.

В последние годы во всем мире велись поиски более совершенных методов общественного финансирования. Наряду с включением текущего бюджета в среднесрочное финансовое планирование намечается тенденция перехода к составлению бюджета от суммирования финансовых заявок с ориентацией на конечные результаты.

## **2. Структура доходов и расходов в бюджетной системе РФ**

Доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления. Доходы формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

Можно выделить следующие виды доходов бюджетов:

- 1) налоговые (федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы);
- 2) безвозмездные поступления;
- 3) неналоговые: доходы от предпринимательской и иной деятельности государства.

**К налоговым доходам** относят НДС, акцизы, таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи, налог на прибыль, налог на операции с ценными бумагами, налог на добычу полезных ископаемых, плата за пользование водными объектами, транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на ипотечный бизнес, налог на рекламу, земельный налог.

Государство выполняет следующие три функции общественного сектора:

1. Стабилизационная, т. е. поддержание макроэкономического равновесия, она не подлежит децентрализации.

2. Аллокация ресурсов, т. е. общественный сектор распределяет ресурсы в форме доходов/расходов между субъектами и производит общественные блага, которые не могут быть произведены рынком. Эта функция подлежит децентрализации.

3. Распределение расходов между гражданами, т. е. происходит перераспределение доходов от богатых к бедным, за счет чего увеличивается платежеспособный спрос населения. Эта функция не подлежит децентрализации.

Некоторые налоги выполняют стабилизационную функцию, так как они не подлежат децентрализации и поступают в федеральный бюджет (или федеральные внебюджетные фонды), т. е. это федеральные налоги. Они устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории. Ставки федеральных налогов устанавливаются Федеральным Собранием Российской Федерации. При этом ставки налогов на отдельные виды природных ресурсов, акцизов на отдельные виды минерального сырья и таможенных пошлин устанавливаются Правительством РФ. Льготы по федеральным налогам могут устанавливаться только федеральными законами о налогах. Однако органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут вводить дополнительные льготы в пределах сумм налогов, зачисляемых в их бюджеты. Обоснование права на налоговую льготу возлагается на налогоплательщика. К федеральным налогам относятся: НДС, на акцизы, пошлины, налог на прибыль, плата за пользование водными объектами, налог на операцию с ценными бумагами, налог на добычу полезных ископаемых.

Другие налоги осуществляют аллокативную функцию, т. е. могут быть децентрализованы. Это налоги региональных и местных бюджетов. Налоги субъектов Российской Федерации устанавливаются законодательными актами субъектов РФ и действуют на территории соответствующих субъектов РФ.

Налоги местных бюджетов устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и действуют на территории соответствующих городов, районов, сельской местности или иного административно-территориального образования. К ним относятся: транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, налог на рекламу, земельный налог. Налоги играют важную роль в перераспределении чистого национального продукта (ЧНП) между хозяйствующими субъектами (физическими и юридическими лицами) и государством, в распоряжении которого концентрируется более одной трети ЧНП.

Важна и регулирующая роль налогов. Так, снижение ставок налогов, предоставление налоговых льгот, налоговых кредитов способствуют повышению деловой активности хозяйствующих субъектов, трансформации сбережений в инвестиции, со всеми сопутствующими экономическими процессами. При повышении налоговых ставок, а следовательно, сокращении доли денежных средств, находящихся в распоряжении частного сектора, могут снижаться темпы экономического роста.

**К безвозмездным поступлениям** относят:

- поступления от нерезидентов;
- поступления от бюджетов других уровней;
- дотации;
- субвенции;
- средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе комиссии допониительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- трансферты;
- прочие безвозмездные поступления, в том числе:
  - поступления от негосударственных организаций;
  - поступления от государственных организаций;
  - поступления от национальных организаций.

**К неналоговым доходам** относят:

- 1) доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, деятельности;
- 2) доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- 3) доходы от предпринимательской деятельности;
- 4) доходы от реализации государственных запасов;
- 5) доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- 6) поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;

- 7) административные платежи и сборы;
- 8) штрафные санкции, возмещение ущерба;
- 9) доходы от внешнеэкономической деятельности:
  - поступления средств от централизованного экспорта;
  - прочие поступления от внешнеэкономической деятельности;

10) прочие неналоговые доходы.

Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих функций. Эти затраты выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования денежных средств государства по различным направлениям. Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ базируется на основе государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг и единых методологически основанных расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

В настоящее время правительство ведет интенсивную работу по реализации концепции совершенствования системы управления бюджетными средствами. В основу концепции закладываются три основных блока задач:

- формирование четких правил разработки и исполнения бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат и внедрением элементов казначейского метода исполнения бюджета;
- определение наиболее приемлемых для национальных и региональных условий форм привлечения нетрадиционных финансовых источников в оборот;
- создание полноценного информационно-аналитического комплекса в бюджетно-финансовой системе, для того чтобы иметь широкую информационную базу для оптимизации прогнозирования доходов и расходов бюджета, повышение оперативности бюджетной отчетности, позволяющей принимать действенные финансовые решения по эффективному маневрированию бюджетными ресурсами в существующих инфляционных условиях.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие и капитальные. Капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность, это расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской

Федерации. В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Текущие расходы бюджетов обеспечиваются функционированием органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Согласно Бюджетному кодексу РФ расходы федерального бюджета включают в себя:

- обеспечение деятельности Президента РФ и различных органов общегосударственного управления;
  - функционирование федеральной судебной системы;
  - осуществление международной деятельности в общегосударственных интересах;
  - национальная оборона и обеспечение безопасности государства; — фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
  - государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
  - государственная поддержка атомной энергетики;
  - ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
  - исследование и использование космического пространства;
  - содержание учреждений федеральной собственности;
  - формирование федеральной собственности;
  - обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
  - компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату пенсий, пособий и других социальных выплат;
  - пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
  - проведение выборов и референдумов;
  - федеральная инвестиционная программа;
  - финансовая поддержка субъектов Российской Федерации;
  - официальный статистический учет и прочие расходы.
- В рамках проводимой административной реформы бюджетные расходы стали подразделяться на 11 основных направлений:
- 1 раздел: общегосударственные вопросы — 15 частей;
  - 2 раздел: национальная оборона — 8 частей;
  - 3 раздел: национальная безопасность и правоохранительная деятельность — 13 частей;

- 4 раздел: национальная экономика — 11 частей;
- 5 раздел: жилищно-коммунальное хозяйство — 4 части;
- 6 раздел: охрана окружающей среды — 4 части;
- 7 раздел: образование — 9 частей;
- 8 раздел: СМИ, культура, кинематография — 6 частей;
- 9 раздел: здравоохранение, спорт — 4 части;
- 10 раздел: социальная политика — 6 частей;
- 11 раздел: бюджетные трансферты — 4 части.

Если расходы классифицировать по предметному признаку, то их можно подразделить на: расходы по обслуживанию государственного долга; финансирование промышленного производства; финансирование обороны; содержание правоохранительных органов и органов государственной власти и управления; финансирование социально-культурных мероприятий; финансирование науки; расходы по внешнеэкономической деятельности; создание резервных фондов; прочие расходы и выплаты.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств и оптимизации управления государственными расходами Правительством РФ была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в 2004—2006 гг. В соответствии с ней при планировании и исполнении бюджета с 2005 г. применяется альтернативный метод реализации бюджетной политики — бюджетирование, которое ориентировано на результат и при котором финансовые ресурсы распределяются с учетом и в зависимости от достижения конкретных общественно значимых целей в соответствии с приоритетами государственной политики.

Поэтому бюджет 2005 г. стал началом проведения кардинальной реформы бюджетной системы, имеющей три главных направления. Первое: принятие Думой законы не только разграничивают полномочия между уровнями бюджетов, но и отменяют нефинансируемые мандаты и осуществляют замену натуральных льгот денежными выплатами.

Второе направление бюджетной реформы — это переход от планирования затрат к программно-целевым методам бюджетного планирования и совершенствованию среднесрочного бюджетного планирования. Нормативный метод используется при планировании расходов на бюджетные мероприятия. Нормативы устанавливаются законом или подзаконными актами и являются основой для составления смет бюджетных учреждений. Первый вид — денежное выражение нормативов натуральных показателей, удовлетворяющих социальные потребности. Вторым видом нормативов являются

нормы индивидуальных выплат. Третий вид нормативов — нормы расходов и потребления соответствующих услуг в виде физических показателей. Бюджетные сметы расходов составляются на основании натуральных показателей и финансовых нормативов. Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделения бюджетных средств на реализацию утвержденных законом или нормативным актом целевых программ. Целевая программа — комплексный документ, целью которого является решение приоритетной на данный период задачи. В зависимости от сложности задач, финансовых и организационно-технических возможностей программы принимаются на срок от 2 до 5—8 лет, как правило, на 3—5 лет. Программно-целевой метод планирования расходов способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию средств для решения наиболее острых проблем государства, региона, муниципалитета образования, а также является инструментом выравнивания экономического развития отдельных территорий.

Третье ключевое направление реализации бюджетной политики касается административной реформы. В ее рамках проводится масштабная реструктуризация огромной сети бюджетных учреждений, меняются порядок их финансирования и статус.

Государственный бюджет является основным финансовым планом государства, главным средством аккумуляции финансовых средств, он дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий. Бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходов средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет важную экономическую и политическую роль в любом современном обществе.

Поэтому в области проведения бюджетной политики необходимо достижение долгосрочного равновесия между обязательствами

властей в социально-экономической сфере и возможностями их обеспечения за счет текущей и будущей мобилизации финансовых ресурсов общества. Решение этой задачи становится основой базовых параметров федерального бюджета на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

### **3. Государственные внебюджетные фонды обязательного социального страхования**

Важным звеном в механизмах реализации социальной функции государства являются внебюджетные социальные фонды — совокупность финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и управления и имеющих целевое назначение. Порядок их образования и использования регламентируется финансовым правом.

Порядок формирования доходов для государственной системы социального страхования в России осуществляется за счет приращения целевых социальных платежей от фонда оплаты труда и фонда заработной платы, т. е. средств работодателей и работников. За счет социальных платежей производится аккумуляция средств на счетах соответствующих внебюджетных фондов. Социальный налог (как и социальные взносы до 2003 г.) взимается регулярно и имеет принудительный характер, что закреплено в законодательстве. Внебюджетные фонды должны являться трастовыми структурами, осуществляющими владение, распоряжение и использование средств в строгом соответствии со своими уставными целями и задачами. Во многих странах (в том числе в последнее время и в России) на эти фонды возложена обязанность аккумулировать финансовые ресурсы и капитализировать их через депозиты банков и рынок ценных бумаг.

Теперь подробнее остановимся на экономической природе внебюджетных социальных фондов, через которые осуществляется более одной трети социальных расходов государства. Внебюджетные социальные фонды — один из каналов перераспределения национального дохода органами власти в пользу определенных социальных групп населения. Государство мобилизует в фонды часть доходов населения для финансирования осуществляемых им социальных расходов. Внебюджетные социальные фонды решают две важные задачи: обеспечение дополнительными средствами социальной сферы и, соответственно, расширение социальных услуг, предоставляемых населению.

Государственные внебюджетные социальные фонды обладают правом самостоятельного юридического лица и независимы от бюджетов соответствующих органов власти, созданы на базе соответствующих актов высших органов власти, в которых регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направленность использования денежных фондов.

Внебюджетные социальные фонды, являясь составной частью финансовой системы РФ, обладают рядом особенностей:

- формируются в основном за счет обязательных отчислений юридических и физических лиц;
- страховые взносы в фонды (социальный налог) и взаимопомощения, возникающие при его уплате, имеют налоговую природу, размеры налога устанавливаются государством и являются обязательными;
- Денежные ресурсы фонда находятся в государственной собственности, они входят в состав бюджетов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом;

- расходование средств из фондов осуществляется в соответствии с утвержденным Государственной Думой Федеральным законом о бюджете на текущий финансовый год, а также по распоряжению Правительства РФ или специально уполномоченного на то органа (Правление фонда), исполнительской дирекции и т.д.

Внебюджетные социальные фонды — форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования не включаемых в бюджет некоторых общественных потребностей и комплексно расходующих на основе оперативной самостоятельности строго в соответствии с целевыми назначениями фондов.

**Связи между внебюджетными социальными фондами.** Разнообразие внебюджетных фондов обуславливает сложные многоотупенчатые связи между этими фондами и другими звеньями финансовой системы. Различают односторонние, двусторонние и многоотупенчатые финансовые связи.

При односторонних связях денежные средства идут в одном направлении: от финансовых звеньев к внебюджетному фонду. Такая связь появляется при формировании фондов или использования ими средств.

При двусторонних связях денежный поток движется между внебюджетными фондами и другими звеньями финансовой системы в двух направлениях. Так, фонды социального страхования образуются не только за счет уплаты социального налога, но и за счет средств центрального бюджета. Одновременно при наличии активного салдо они приобретают государственные ценные бумаги и становятся кредиторами бюджета.

При многоотупенчатых связях один внебюджетный фонд одновременно приходит в соприкосновение с разными финансовыми звеньями и другими внебюджетными фондами, т.е. деньги движутся в разных направлениях между ними.

На начальном этапе реформ, когда формировалась действующая и по настоящее время система социального страхования, общий объем доходов по основным внебюджетным фондам за последнее десятилетие составил 5—7% от ВВП. Эти показатели, безусловно, ниже, чем аналогичные показатели в экономически развитых странах, которые имеют сопоставимый с Россией уровень социальных обязательств государства перед гражданами, но так же безусловно, что они выше, чем в странах с равным с Россией уровнем ВВП на душу населения (табл. 9.1).

Таблица 9.1

**Поступление единого социального налога, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств в счет погашения задолженности в государственные внебюджетные фонды\***

	2001		2002		2003		2004	
	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП
Поступило, всего	603,2	6,74	819,5	7,57	961	7,26	1167,1	6,97
В том числе:		0,00		0,00		0,00		0,00
Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет	0	0,00	339,1	3,13	364,5	2,75	442,1	2,64
Пенсионный фонд Российской Федерации	470	5,25	313,1	2,89	400,7	3,03	488,5	2,92
Фонд социального страхования Российской Федерации	73,8	0,83	83,2	0,77	100,5	0,76	123,6	0,74

	2001		2002		2003		2004	
	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП	в млрд руб.	в % от ВВП
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	3,8	0,04	5,1	0,05	5,6	0,04	6,5	0,04
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования	55,6	0,62	79	0,73	89,7	0,68	106,4	0,64

\* Рассчитано по: Российский статистический ежегодник, 2005. Росстат. М., 2005. С. 33, 612.

В то же время проведение дальнейшей реформы страховых платежей и взносов в системе государственного социального страхования, как известно, предполагает определение основных источников финансовых поступлений в фонды страхования. Для решения данной задачи представляется необходимым введение трехканальной схемы поступления средств, которая предполагает разработку модели распределения финансовой нагрузки между работодателями, работополучателями и государством путем достижения «социального консенсуса» относительно доли вклада каждой из сторон. При этом большая часть останется за работодателем, а меньшая соответственно перейдет к работополучателям и государству. Соотношение между размерами уплачиваемых взносов в рамках трехканальной системы может устанавливаться в зависимости от вида страхования, при этом страхование, связанное с вредом, наносимым здоровью работополучателям, должно осуществляться полностью за счет средств работодателей, а страхование неработающих граждан в рамках минимальных социальных гарантий может осуществляться за счет средств бюджета или может быть передано полностью на бюджетное финансирование.

Еще одним направлением деятельности должно стать определение состава и структуры органов страхования, их функций, прав и полномочий, а также ответственности и условий правопреемственности и гарантий финансовой и правовой стабильности системы социального страхования в целом.

Особо следует подчеркнуть, что важным направлением реформирования внебюджетных фондов социального страхования является

то, что по мере становления представительных органов наемных работников и работодателей путем формирования (в отраслевом и региональном разрезе) их самоуправляемых объединений может начаться процесс либерализации в деятельности этих фондов, но, безусловно, при сохранении за государством законодательных и контрольных функций.

В заключение надо отметить, что только дальнейшее улучшение общеэкономической ситуации в РФ, рост занятости и повышение доли оплаты труда в структуре доходов населения дадут основание для поэтапного реформирования внебюджетных фондов обязательного социального страхования.

#### 4. Дефицит государственного бюджета и методы его покрытия

В данном разделе будет проанализирована проблема дефицита государственного бюджета и методов его финансирования. Практика показывает, что государство может применять различные инструменты для решения этой проблемы. Выбор конкретного инструмента зависит от краткосрочных и долгосрочных целей государственной политики.

##### Сущность бюджетного дефицита и причины его возникновения

Бюджетный дефицит — это сумма превышения расходов органов государственной власти и местного самоуправления над его доходами.

Основными причинами устойчивых бюджетных дефицитов и увеличения государственного долга являются:

- рост общественных расходов в военное время, при различном рода стихийных бедствиях или в периоды других социальных конфликтов. Долговое финансирование бюджетного дефицита позволяет в краткосрочном периоде ослабить инфляционное напряжение, избежав увеличения денежной массы, и не прибегать к ужесточению налогообложения;
- циклические спады и «встроенные стабилизаторы» экономики;
- дефицит может быть связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики;
- дефицит может отражать кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность ее финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. В этом случае дефицит — явление



чрезвычайно тревожное, требующее принятия не только срочных и действенных экономических мер, но соответствующих политических решений;

- сокращение налогов в целях стимулирования экономики;
- усиление влияния политического бизнес-цикла, связанное с проведением «популярной» макроэкономической политики увеличения государственных расходов и снижения налогов перед очередными выборами;
- повышение долгосрочной напряженности в бюджетно-налоговой сфере в результате: увеличения общественных расходов на социальное обеспечение и здравоохранение (преимущественно в тех странах, где возрастает доля пожилого населения); увеличения общественных расходов на образование и создание новых рабочих мест (преимущественно в тех странах, где возрастает доля молодого населения).

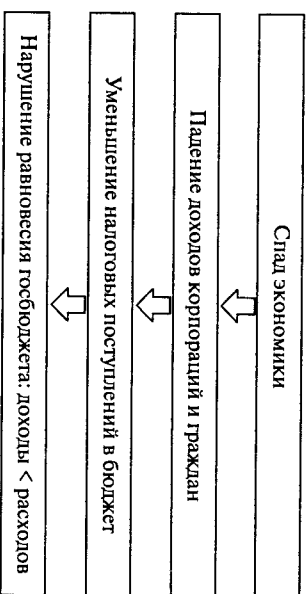


Рис. 9.1

Из рис. 9.1 и 9.2 ясно, что в условиях динамично развивающейся экономики бюджетный дефицит является одним из факторов экономического роста. При этом количество, конечно, не должно переходить в отрицательное качество, т.е. сумма полученных органами государственной власти и местного самоуправления в долг финансовых ресурсов не должна ложиться тяжким грузом на экономику страны, на плечи налогоплательщиков, сопровождаться сокращением социальных программ.

#### Расчет бюджетного дефицита

Бюджетный дефицит представляет собой разницу между обществеными расходами и доходами. Количественная оценка бюджетного дефицита объективно усложняется следующими факторами. Первичный дефицит бюджета представляет собой разность между величиной общего дефицита и суммой процентных выплат по долгу.

При долговом финансировании первичного дефицита увеличиваются и основная сумма долга, и коэффициент его обслуживания, т.е. возрастает «бремя долга» в экономике.

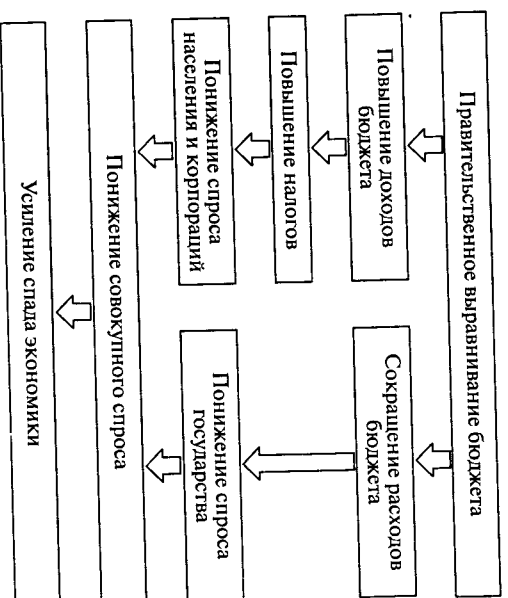


Рис. 9.2

Поэтому одним из факторов, характеризующим бюджетный дефицит, является соотношение долг/ВНП. Динамика этого соотношения зависит от:

- 1) величины реальной ставки процента, которая определяет размер процентных выплат по долгу;
- 2) темпов роста реального ВНП;
- 3) величины первичного дефицита бюджета.

Бюджетный кодекс РФ не только регулирует способы покрытия бюджетного дефицита, но и устанавливает ограничения на его объем. Так, размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга РФ.

Различают следующие виды бюджетного дефицита (профицита):

1. Фактический бюджетный дефицит (профицит) — фактическое, зафиксированное статистикой сальдо бюджета.

2. Структурный бюджетный дефицит, или бюджетный дефицит полной занятости. Дефицит при полной занятости — это дефицит, рассчитанный при предположении, что экономика находится в состоянии долгосрочного равновесия (занятость достигает своего естественного уровня).

Структурный дефицит представляет собой разницу между бюджетными расходами и теми доходами, которые поступили бы в бюджет при полной занятости ресурсов.

3. Циклический бюджетный дефицит (профицит) — автоматически возникающие благодаря действию встроенных стабилизаторов в процессе циклического спада дефицит, а в процессе циклического подъема — профицит бюджета. Его величина равна разнице между величинами фактического и структурного дефицитов (излишков).

При постоянных налоговых ставках рост доходов приводит к росту налоговых поступлений, а падение — к их уменьшению. Общие расходы возрастают во время спадов из-за роста выплат пособий по безработице.

Во время экономического спада комбинация фискальная политика (одновременное изменение государственных закупок и автономных налогов) будет давать тем больший эффект, чем большим фактическим бюджетным дефицитом она будет сопровождаться. Наоборот, во время экономического подъема комбинация политика будет давать тем больший эффект, чем большим бюджетным профицитом она будет сопровождаться. Несбалансированность государственного бюджета является типичным кейнсианской фискальной политики.

#### Способы финансирования бюджетного дефицита

Обычно выделяют ряд основных способов финансирования бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит может финансироваться правительством через заем денег у Центрального банка. Это денежное или эмиссионное финансирование может повлечь за собой ускорение инфляционных процессов за счет увеличения денежной массы в экономике. В РФ до 1995 г. главным источником финансирования бюджетного дефицита были кредиты ЦБ, т.е. денежная эмиссия, сопровождавшаяся сверхвысокими темпами инфляции. Поэтому такой способ финансирования называется еще инфляционным. Его позитивным моментом является то, что он не приводит к сокращению экономической активности частного сектора и его применение может быть очень эффективным в рамках экономического цикла на горизонтальном участке кривой совокупного предложения.

Долговое финансирование дефицита в мире распространено очень широко. Под государственным долгом в общем случае понимается величина накопленного бюджетного дефицита, которая была покрыта путем выпуска и размещения долговых обязательств. Таким образом, государственный долг представляет собой совокуп-

ность долговых обязательств исполнительных органов власти перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

Если бюджет очередного года был исполнен с дефицитом, это означает рост номинальной величины государственного долга. Если размер долга слишком велик, из года в год растут расходы на его обслуживание. В результате дефицит бюджета начинает воспроизводиться и урезаются иные статьи расходов.

Другим способом является долговое финансирование. Правительство, обычно через посредство ЦБ, осуществляет продажу долговых обязательств (облигаций) населению и коммерческим банкам. Иногда долговое финансирование осуществляется посредством внешних займов, получаемых, как правило, в виде кредитов иностранных государств или международных валютных организаций. Полученные при этом средства расходуются так же, как налоговые поступления. Этот способ не требует дополнительной эмиссии денег и поэтому является неинфляционным. Однако долговое финансирование дефицита государственного бюджета имеет негативные последствия: сокращение делевой активности частного сектора, поскольку правительство занимает средства из того же источника, что и фирмы, — из сбережений домашних хозяйств. В результате все дополнительные сбережения, возникшие в результате роста совокупного дохода при проведении стимулирующей фискальной политики, пойдут на оплату возникающего при этом бюджетного дефицита, вместо того, чтобы быть направленными на расширение инвестиционной активности частного сектора. Долговое финансирование дефицита бюджета увеличивает ставки процента и, следовательно, сокращает инвестиционные расходы. Поэтому его применение может быть эффективным лишь на краткосрочном временном отрезке и на промежуточном и/или вертикальном отрезке кривой совокупного предложения.

Структуру государственного долга можно изучать исходя из различных критериев: по видам валют, в которых выражены долговые обязательства; по срочности исполнения обязательств; по соотношению явных (безусловных) и неявных (условных) обязательств, а также по видам держателей.

В России государственный долг может существовать в следующих формах:

- кредитные соглашения и договоры, заключенные с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

- государственные ценные бумаги;
- договоры о предоставлении государственных гарантий, договоры поручительства по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформление долговых обязательств третьих лиц в государственный долг на основе принятых законов;
- соглашения и договоры (в том числе международные) о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

Государственный долг Российской Федерации обеспечивается всем имуществом, находящимся в федеральной собственности и составляющим государственную казну. Долг субъекта РФ обеспечивается всем находящимся в его собственности имуществом, составляющим казну субъекта Федерации. При этом федеральное Правительство не несет ответственности по обязательствам субъектов Федерации и муниципальных образований, за исключением тех случаев, когда им были предоставлены государственные гарантии.

В 1993 г. впервые для покрытия дефицита государственного бюджета начал использоваться механизм внутренних займов у населения и коммерческих банков путем продажи государственных краткосрочных и долгосрочных облигаций и казначейских обязательств, а также облигаций внутреннего валютного займа. Были начаты операции и по продаже золотых слитков с выдачей соответствующих сертификатов с целью мобилизации денежных ресурсов у физических и юридических лиц для покрытия бюджетного дефицита.

Для покрытия бюджетного дефицита государство может осуществлять продажу земли, предприятий государственного сектора (процесс приватизации) и т.п. К этому способу финансирования прибегают достаточно редко, так как в противном случае, в конце концов, будут проданы все имеющиеся активы. Происходившие в России с 1992 г. приватизация государственной собственности и продажа части золотого запаса могут служить примерами такого рода финансирования бюджетного дефицита.

которые заключается в пропорциональном снижении государственных расходов (на 5, 10, 15% и т.д.) ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежат защищенные статьи. Состав защищенных статей определяется Федеральным Собранием РФ, а также представительными органами власти субъектов РФ в рамках их компетенции. Покрытие дефицита бюджета развития осуществляется также за счет выпуска государственных муниципальных займов или использования кредитных ресурсов. В отдельных случаях правительство может объявить дефолт.

Дефолт означает отказ правительства от своих долговых обязательств или нарушение трафика по ним в одностороннем порядке, без согласия с держателями этих обязательств. Целью его является снижение чрезмерной нагрузки по обслуживанию и погашению долга, которая сейчас на бюджет. Это явление схоже с банкротством фирм, но отличается от него отсутствием формализованных правил и процедур наложения взысканий, в том числе через судебную систему.

Дефолт имеет множество отрицательных последствий, в первую очередь социальных и политических. Чтобы предотвратить дефолт, правительство может использовать более мягкие решения проблемы задолженности — реструктуризации долга.

На основании всего отмеченного выше можно сделать вывод, что во время спада экономики правительство должно осуществлять антициклическую политику, направленную на снижение налогов и увеличение расходов, т.е. сознательно вызывая дефицит бюджета, а в ходе последующего инфляционного подъема оно должно повысить налоги и сокращать правительственные расходы. При этом долг, образовавшийся в период спада, будет покрываться положительным салдо бюджета, возникающим в период подъема.

**Вопросы для самопроверки**

1. Уточните основные принципы построения бюджетной системы.
2. Охарактеризуйте основные виды доходов бюджетной системы.
3. Опишите основные направления формирования государственных внебюджетных фондов обязательного социального страхования.
4. Раскройте особенности формирования государственных внебюджетных фондов обязательного социального страхования.
5. Дайте оценку причинам возникновения бюджетного дефицита.
6. Опишите основные методы покрытия бюджетного дефицита.
7. Каковы особенности управления государственным долгом?

## Раздел 5

### НАЛОГОВЫЙ МЕХАНИЗМ

#### ТЕМА 10

### ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

#### 1. Место налогов в формировании бюджета

В финансирувании общественного сектора обычно роль играет налоговая система. Налоги представляют собой обязательные платежи (денежные взносы) физических и юридических лиц государству как изыятие части дохода в заранее определенном, установленном законом порядке. Легальный, законный характер является одной из главных обязанностей гражданина. Налоговое правонарушение влечет за собой административные, финансовые санкции и другие виды ответственности. Вместе с тем в демократическом, правовом государстве налоги все больше приобретают форму добровольного участия всех граждан в обеспечении доходной части бюджета всех уровней. Налогообложение все больше осуществляется с согласия граждан, выраженного через механизм прямой или представительной демократии. Это предполагает ответственность государства и органов местного самоуправления перед налогоплательщиками.

Доля всех налоговых поступлений в ВВП в развитых странах мира в начале 90-х годов в США и Японии составляла 35%, а в странах Западной Европы — с 45 до 60%. При этом надо отметить, что если 70-е годы XX в. характеризовались тенденцией заметного роста относительных и абсолютных показателей налоговых поступлений в бюджет, то второй половиной 80-х годов появилась новая тенденция: при росте абсолютных сумм налоговых поступлений их удельный вес в ВВП стабилизировался.

#### 2. Виды и функции налогов

**Функции налогов.** Налоговый механизм выполняет следующие функции:

- фискальную как способ мобилизации финансовых ресурсов в государственный бюджет;
- распределительную, с помощью которой осуществляется перераспределение доходов между группами населения и территориями, сферами производства, между настоящим и будущими поколениями людей, между текущим потреблением и накоплением;
- стимулирующую, антициклическую и антиинфляционную — с помощью дифференцированных налоговых льгот и снижения верхних (маргинальных) налоговых ставок создаются стимулы к труду и предпринимательской деятельности, а также обеспечивается экономическая заинтересованность в увеличении объемов производства, его обновлении, проведении НИОКР, налоги также выполняют роль встроенных автоматических стабилизаторов, нацеленных на увязку налоговых поступлений в связи с изменением экономической конъюнктуры;
- социально-воспитательную: высокие акцизные налоги на вино-водочные изделия и табак активно воздействуют на формирование здорового образа жизни, а освобождение от налогов и предоставление налоговых льгот учреждениям социально-культурной сферы призвано способствовать увеличению культурно-образовательного потенциала общества, укреплению его нравственного здоровья;
- контрольно-учетную, т.е. учета доходов предприятий и групп населения, объемов и структуры производства, движения финансовых потоков.

**Виды налогов.** Современная налоговая система включает несколько видов налогов.

Ведущее место в налоговых поступлениях занимают подоходные налоги. Это прежде всего налог на индивидуальный доход (индивидуальный подоходный налог). Система индивидуального подоходного налогообложения предусматривает три «матричных» элемента: необходимый минимум доходов, размер которого должен соответствовать прожиточному минимуму, минимальные и максимальные налоговые ставки (пределные, маргинальные налоговые ставки) и налоговая шкала, предусматривающая количество групп

налоговых ставок и разный режим их градации — прогрессивный, пропорциональный и регрессивный<sup>28</sup>.

Налог называется пропорциональным, если он возрастает в той же пропорции, что доход плательщика. Наряду с пропорциональным широко распространено также прогрессивное налогообложение, при котором доля налога в доходе растет по мере его увеличения. В то же время некоторые налоги (как правило, косвенные) фактически имеют регрессивный характер, иными словами, в доходах менее обеспеченных групп населения доля этих налогов выше, чем у более обеспеченных.

Различия между пропорциональными, прогрессивными и регрессивными налогами связаны с неодинаковыми соотношениями предельных и средних норм налогообложения. Норма налогообложения характеризует ту часть дохода, которая изымается в виде налога. При пропорциональном налогообложении предельная норма постоянна и равна средней при любой величине дохода. При прогрессивном налогообложении средняя норма растет, при регрессивном снижается. Очевидно, это возможно и в том случае, когда предельная норма остается постоянной в некотором интервале.

Разновидностью подоходного налога является налог на прибыль корпораций (корпоративный налог)<sup>29</sup>.

Вторую группу современных налогов составляют налоги на потребление товаров и услуг. К ним относятся специальные потребительские налоги: акцизный налог (налог на вино-водочные изделия, табак, кофе, ювелирные изделия) и таможенные пошлины.

Широко распространение получили общий потребительский налог, который взимается один раз на стадии продажи товаров (налог на продажу, налог с оборота). Общий потребительский налог может

<sup>28</sup> В Российской Федерации необлагаемый налогом минимум равен минимальной месячной заработной плате, размер которой меньше прожиточного минимума. Поскольку необлагаемый минимум в цивилизованном мире жестко привязан к прожиточному минимуму и представляет собой экономический и правовой гарант права человека на жизнь, то отказ от него — грубейшее нарушение прав человека.

<sup>29</sup> Существуют три модели корпоративного налогообложения. Первая, классическая (применяется в Швейцарии, США, Голландии, Швеции), предусматривает установление налога на прибыль корпорации без деления на распределяемую и нераспределяемую. В таком случае не исключается двойное налогообложение: акционер выплачивает налог в виде индивидуального и корпорационного налогов. Другой моделью, применяемой в ФРГ, является модель разграничения распределенной и нераспределяемой прибыли корпорации и установление разных налоговых ставок с последующим зачетом выложенных налоговых обязательств акционера при выплате индивидуального подоходного налога. Промежуточной моделью между вышеуказанными системами является модель корпоративного налога в Великобритании и во Франции.

взиматься на разных стадиях производства и реализации товаров — это так называемый налог на добавленную стоимость (НДС). Он устанавливается на стоимость, добавленную к покупаемому сырью, материалам и другим изделиям в результате производственной деятельности.

Третью группу налогов составляют налоги на имущество и собственность. Налоги на владение имуществом дополняются налогами на передачу имущества, т.е. налогами на наследство и дары. Все сделки по передаче земельных участков, по вложениям инвестиций в частные компании облагаются так называемыми регистрационными налогами, сделки с обращением ценных бумаг, векселей, облигаций и требующие нотариального оформления являются объектом обложения гербовым налогом.

Четвертую группу налогов составляет множество специальных налогов целевого назначения — экологический налог, налог на собак, налог на охрану от пожаров, промысловый налог, дорожный налог и т.д.

Доминирование нецелевых налогов в современных налоговых системах коренится в рациональном неведении потребителей эти существенных благ и порожаемой им тенденции приобретать эти блага «в пакетах», предоставляя государственным органам право заниматься аллокацией ресурсов общественного сектора без деловых конулыгаций с избирателями.

К особой группе налогов относятся налоги, взимаемые с доходов для финансирования системы социального обеспечения и социального страхования. Речь идет о социальных платежах в пенсионный фонд и фонды медицинского страхования, фонды занятости и т.д. Эти налоги являются подоходными налогами специального назначения (табл. 10.1).

Таблица 10.1

**Основные виды налогов в странах ОЭСР**

Виды налогов	В % к ВВП	В % к общей сумме налогов
Индивидуальный подоходный налог	11,7	31,5
Налог на прибыль корпораций	3,0	8,2
Социальные платежи	9,1	24,0
Налог на продажу и НДС	5,7	18,0
Акцизные налоги, таможенные пошлины и другие налоги	4,8	13,3
Налог на собственность и прочие налоги	1,8	5,0
Все налоги	35,1	100

### 3. Прямые и косвенные налоги (характеристика, эволюция, противоречия)

Все налоги могут быть сгруппированы в два вида — прямые и косвенные. К прямым относятся налоги, которые устанавливаются на доход и собственность, к косвенным — налоги, объемом которых служат хозяйственный оборот или отдельные товары, т.е. налоги на обращение и потребление. Если прямые налоги налогоплательщики уплачивают непосредственно из своих доходов, то косвенные налоги перекладываются на потребителей<sup>30</sup>. Соотношение прямых налогов (без учета социальных платежей) и косвенных в экономически развитых странах мира составляет примерно 1,5 : 1. Так, в 1990 г. это соотношение в США составляло 1,7 : 1, в Швеции — 1,4 : 1, в Швейцарии — 2,0 : 1, в Канаде — 1,3 : 1.

В настоящее время подходы к налогам и в целом прямые налоги в странах с развитой рыночной экономикой занимают ведущее место в общих налоговых поступлениях.

Историческая эволюция налоговой системы свидетельствует об определенных закономерностях в развитии прямых и косвенных налогов, а следовательно, об измененных соотношениях между ними.

На развитие налоговой системы сильное влияние оказывают экономические процессы и прежде всего уровень развития экономики. При сильном развитии натурального, квазинатурального хозяйства и замкнутости рынка получают широкое развитие традиционные прямые налоги (натуральные налоги на землю, скот и т.д.) и преобладает использование косвенных налогов, например таможенных пошлин.

Справедливость косвенного налогообложения вступает в противоречие со справедливостью прямого налогообложения. При косвенных налогах платежеспособность различных групп населения не учитывается, необлагаемый минимум отсутствует. Косвенное налогообложение регрессивно по отношению к доходам и социально несправедливо по отношению к бедным слоям населения.

Косвенное налогообложение создает более благоприятные условия для сбережений, оно в большей степени (особенно на

<sup>30</sup> При определенных условиях прямой налог может превратиться в косвенный, а косвенный — в прямой. Так, например, налог на прибыль корпорации как прямой налог на монопольном рынке через цену становится косвенным, а косвенный налог — НДС — при его дифференциации с учетом потребительной стоимости товаров налогооплательщиков превращается в прямой.

промежуточном и вертикальном участках кривой совокупного предложения), чем прямое налогообложение, реализует принцип экономической эффективности. Косвенные налоги, в частности НДС, активно выполняют роль встроенных автоматических стабилизаторов в рыночном хозяйстве, быстро реагирующих на изменение экономической ситуации и направленных на подавление инфляции. В то же время применение косвенного налогообложения на горизонтальном отрезке кривой совокупного предложения может существенно ограничить темпы экономического роста.

Косвенное налогообложение нейтрализует вмешательство государства через налоговую политику в экономические процессы, обеспечивая анонимность, поскольку является скрытой формой налогов. В результате этого сопротивление косвенным налогам меньше, чем прямым, и нередко протест населения направлен против повышения цен, а не против увеличения налогов.

Косвенные налоги в большей степени, чем прямые, выполняют фискальные функции налоговой системы. Их легко взимать, так как время реализации товара и уплаты налогов совпадает. Покупатель не может уклониться от уплаты налога с продажи, иначе ему просто не продадут товар.

Косвенное налогообложение отвечает требованиям традиционного технократического подхода к установлению налогов как обязательным платежам государству, которые не требуют от потребителей никаких ответных обязательств и общественного контроля за расходованием собранных налогов.

Косвенные налоги в меньшей степени, чем прямые, находят под воздействием социально-политических процессов и в меньшей степени представляют собой демократический институт. Динамика косвенного налогообложения отражает процессы усиления или ослабления демократизации общества. Она нередко символизирует скрытые процессы бюрократизации общественного строя, отчуждения государства от граждан-налогоплательщиков.

Прямые подоходные и имущественные налоги в условиях существования монопольных структур могут быть включены в цену и превратиться в косвенные налоги, а косвенные налоги при их дифференциации в пользу бедных слоев населения могут стать прямыми.

В связи с этим целесообразно рассмотреть особенности действия принципа эффективности и справедливости в сфере косвенного налогообложения, например акцизного налога. Это требует прежде всего раскрытия понятия налогового бремени и механизма его те-

реложения. Сфера переложения индивидуального, корпоративного и поимущественного налогов огlichается от сферы переложения налога с продаж и акцизного налога. В условиях свободной конкуренции возможность переложения налогового бремени при взимании налогов с доходов граждан ограничена и мала. Однако имеются исключения. Так, налоги с доходов работников на моно-полных рынках медиицинских, правовых, научно-образовательных услуг и налоги с заработной платы наемных работников на моно-полном рынке могут быть включены в монополично высокие цены и переложены на население, на основную массу потребителей. При массовом распространении личного подоходного налога в конечном счете налоговое бремя падает на тех лиц, у которых были первоначально изъяты налоги.

Аналогичная ситуация складывается по отношению к корпоративной прибыли. В условиях свободно-конкурентного рыночного хозяйства вся тяжесть налогов ложится на корпорации. Однако в условиях их монопольного положения на рынке налоговое бремя через установление более высоких цен перекладывается на потребителей, целиком или частично распределяясь между акционерами и предпритиями-смежниками. Что касается имущественного налога, то большая часть его бремени падает на собственника этого имущества, так как он лишен возможности переложить его на кого-либо другого. В первую очередь, речь идет о налоге на землю, на дом и личное имущество. Однако при налогообложении арен-дуемого имущества налоговое бремя может быть переложено на арендатора путем установления повышенной арендной платы. Если арендатор — хозяйствующий субъект является монополистом на рынке, то он через повышенную цену переложит налоговое бремя на конечного потребителя.

Сферой переложения косвенных налогов, а именно налогов с продажи и акцизных налоговых платежей, как правило, являются потребители, покупающие налогооблагаемые товары и услуги<sup>21</sup>. Как отмечают Р. Макконнелл и С. Брю, существуют некоторые различия в характере перенесения налогов с продаж и акцизных налогов. У потребителей пространства для перераспределения с налогооблагаемых на нена налогооблагаемые товары-заменители при применении налога на продажу меньше, чем при введении акциза-

<sup>21</sup> Прямое налогообложение оказывает непосредственное влияние на эластичность спроса на товары и услуги в зависимости от дохода, а косвенное налогообложение воздействует на потребление товаров и услуг, на эластичность спроса в зависимости от цен.

ных налогов, поскольку охват налогообложением в первом случае обширнее, чем во втором. При акцизных налогах, которыми облагаются некоторые товары, не имеющие заменителей (например, налог на бензин, сигареты, вино-водочные изделия), приходится иметь дело с ситуацией, аналогичной ситуации с налогами на продажу. Здесь продавцы могут повышать цены, не опасаясь того, что это повлечет использование потребителями других альтернативных видов товаров и услуг. В результате этого налоговое бремя перекладывается на потребителей.

В сфере косвенного налогообложения оценка справедливости и эффективности налогов производится с позиции равнонапряженности налогового бремени между потребителем и продавцом, а также минимизации излишнего налогового бремени.

С развитием рыночных отношений усиливается роль акцизных налогов и налога на продажу. XX в. характеризуется резким возрастанием роли прямых, подоходных налогов. Возникшие в начале века корпоративные формы организации производства породили такую разновидность подоходного налога, как налог на прибыль корпорации.

Например, в США до 40-х годов XX в. налоги на прибыль корпораций превышали поступления от индивидуальных подоходных налогов. Вплоть до 1968 г. здесь в общих доходах федерального бюджета поступления налогов на прибыль корпораций занимали второе место, только в 70-е и 80-е годы в связи с ростом социальных платежей корпорационный налог оказался отодвинутым на третье место.

Система подоходных налогов включает механизм автоматических стабилизаторов, быстро реагирующих на изменение экономической ситуации и позволяющих сглаживать циклический характер развития современного производства.

XX в. и особенно его вторая половина отмечены развитием индивидуального подоходного налога. Становление и развитие этого вида налога обусловлено не только экономическими факторами, но прежде всего социально-экономическими процессами. Преобладали тенденции к более равномерному распределению налогового бремени между разными слоями населения в соответствии с их платежеспособностью, а также к комплексному и социальному миру. Индивидуальный подоходный налог как демократический институт наиболее полно реализует себя при развитой демократии и всеобщей избирательной системе, в условиях правового государства, когда уважаются права человека, соблюдается принцип равенства

и социальной справедливости и когда велика роль гражданской ответственности членов общества.

Индивидуальное подоходное налогообложение как демократический институт требует общественного контроля осуществления налоговой и бюджетной политики государственным аппаратом, государственной властью, их подотчетности гражданам-налогоплательщикам. Для индивидуальных подоходных налогов характерна высокая социальная чувствительность, т.е. высокая степень реакции граждан-налогоплательщиков на изменение их уровня. Реформа индивидуального подоходного налогообложения непосредственно сказывается на политической и социальной стабильности общества. Нередко политические лидеры и партии теряют свою репутацию в связи с недооценкой оппозиции населения к устанавливаемым новым подоходным налогам, т.е. в связи с игнорированием так называемой налогофобии у народа.

#### 4. Основные принципы построения налоговой системы. Эффективность и справедливость в налоговой системе

**Принципы налогообложения.** Налоговая система базируется на следующих основополагающих принципах: простоте, гласности и гибкости, эффективности и справедливости (равенство).

**Простота налоговой системы.** Налогообложение должно быть простым и понятным, с тем чтобы сделать минимальными административные и другие расходы, связанные с обслуживанием налоговой системы, и с тем чтобы уменьшить возможности уклонения от налогов.

Гласность и открытость налоговой системы означают, что ответственность должна знать, какова целесообразность введения того или иного налога и кто его должен платить. Важно, чтобы каждый понимал связь между уплатой налогов и произведенными в его пользу бюджетными расходами. При этом налоговая система должна быть построена так, чтобы она могла отразить общественные предпочтения, выраженные в политических процессах, и стать объектом общественного контроля. Следовательно, налоговая система в демократическом обществе неразрывно связана с избирательной системой и с механизмом общественного выбора. В ней реализуется принцип гражданской ответственности.

Принцип гибкости предполагает автоматическое реагирование на изменение экономических условий. Этот принцип реализуется с помощью системы встроенных стабилизаторов, предусматрива-

ющих зависимость уровня налогообложения от величины доходов, имущественного положения, уровня и структуры потребления, от роста цен и т.д.

Эффективность налоговой системы выражается отношением налоговых поступлений к налоговым затратам. Она тем выше, чем больше налоговые поступления по отношению к налоговым затратам (издержки). Последние включают потенциальные потери доходной части государственного бюджета в связи с неоправданно высокими налогами (с необоснованно высоким налоговым бременем), которые подрывают стимулы к трудовой и предпринимательской деятельности и толкают к широкой практике уклонения от уплаты налогов, укрытия доходов от налогов и поиску «налоговой гавани», «налоговой крыши». В связи с налогообложением реальный выпуск продукции может оказываться меньше оптимального, данный вид потерь общественного благосостояния принято называть необратимой потерей. Кроме того, требуются расходы на содержание государственного аппарата налоговой службы, в частности, на содержание налоговой полиции, на подготовку законодательных актов в области налоговой политики. Эффективная налоговая политика нацелена на увеличение налоговых поступлений в бюджетную систему и минимизацию налоговых затрат.

Существуют два концептуальных подхода к реализации принципа эффективности в налоговой политике. Первый подход принято называть нейтралистическим. Он предусматривает уменьшение налоговой ставки и расширение налоговой базы без использования налоговых льгот, с тем чтобы свести к минимуму влияние налоговой системы на экономические решения налогоплательщика как потребителя, инвестора и предпринимателя и дать свободу действия рыночным силам.

Исследования показали, что существует зависимость доходов бюджета, суммы налоговых поступлений от прогрессивности налогообложения. Профессор А. Лаффер предложил график, описывающий зависимость налоговых поступлений от налоговой ставки.

В представленном графике Лаффера  $T$  обозначает налоговые ставки,  $I$  — доходы бюджета (рис. 10.1).  $T$  меняется от 0 до 100%. График иллюстрирует зависимость доходов бюджета от прогрессивности налогообложения. До определенного предела  $T_m$  повышение налоговой ставки увеличивает (при замедлении темпов) налоговые поступления в бюджет, за его пределами налоговая база сужается, идет подрыв экономических стимулов и расширяется пространство для уклонения от уплаты налогов.



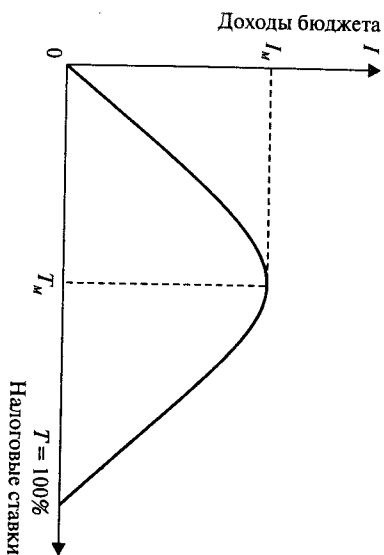


Рис. 10.1

Второй подход к эффективности принято называть интервенционистским. Он предлагает дифференциацию налогов, использование многочисленных налоговых льгот при высоких общих налоговых ставках. Этот подход предусматривает целенаправленное стимулирование соответствующих видов экономической деятельности.

В практике налогообложения принято выделять следующие группы налоговых льгот: вычеты из облагаемого налогом дохода (налоговые скидки), налоговые кредиты, отсрочки и полное или частичное освобождение от налогообложения. Структура налоговых льгот соответствует сложившемуся порядку расчета налоговых платежей. В соответствии с налоговым законодательством из валовой выручки хозяйствующего субъекта вычитаются текущие материальные затраты, расходы на заработную плату и расходы на оперативную хозяйственную деятельность в установленных законом пределах (в частности, представительские расходы, оплата процентов по ранее принятым финансовым обязательствам, расходы на рекламу и т.д.), а также производимые отчисления по соответствующим нормативам (лимитам) в амортизационные фонды и в другие различные фонды (в фонды риска, на обесценивание товарных запасов и т.д.).

Как правило, в облагаемый доход не включаются расходы на научные исследования, на инновации и новые инвестиции, на подготовку кадров непосредственно на производстве, а также дополнительное списание амортизации сверх установленного норматива (налоговая льгота на ускорение амортизационного списания). Списание по повышенной цене товарных запасов, перевод части вновь созданной стоимости из категории корпорационной

прибыли в процентный доход, отнесение убытков на результаты последующего периода деятельности предпрятий с возможной компенсацией, амортизационные отчисления, которые варьируются в зависимости от нормативов, — все это может быть предусмотрено не как реальное, а как фиктивное, бумажное списание и может быть использовано (и на практике широко используется) как легитимная форма уклонения от налогов, как своеобразное «налоговое убежище».

Вторым видом широко распространенных налоговых льгот являются налоговые кредиты. Если налоговые скидки представляют собой вычеты из облагаемого дохода, то налоговый кредит представляет вычеты из начисляемой суммы налога.

Налоговый кредит обычно применяется для увеличения вертальной справедливости при применении налога на продажу, который рассматривается как весьма эффективный, но вместе с тем регрессивный налог. В связи с большей долей затрат низкодоходных групп на предметы первой необходимости налоговый кредит предоставляется в расчете на одного взрослого и одного ребенка, одинокая мать имеет право на получение налогового кредита на одного взрослого и одного ребенка. Широко применяется налоговый кредит в виде процентной скидки с суммы налога на инвестиции и затраты на научные исследования.

Третий вид льгот представляет собой отсрочку уплаты налогов (налоговые каникулы). При высоком уровне процентных ставок отсрочка уплаты налога практически ведет к полному освобождению от налогов. Это дает возможность вложить средства, которые получены в результате отсрочки от обложения налогом, в капитализированные доходы (например, в облигации, акции и в другие ценные бумаги) и получать за соответствующий период сверхвложенной суммы необходимые поступления.

К четвертому виду льгот относятся частичное и полное освобождение дохода от обложения. Частичное освобождение дохода может быть произведено абсолютно в виде вычетов определенной суммы и относительно в виде снижения налоговой ставки.

Система налоговых льгот создает косвенным способом государственное финансирование экономики.

**Принцип справедливости.** В основе этого принципа лежит идея необходимости равномерного распределения налогового бремени между гражданами-налогоплательщиками.

Если лица находятся в сравнительно одинаковых обстоятельствах и обладают одной и той же платежеспособностью, они долж-

ны облагаться одинаковым налогом, а также должна исключаться возможность двойного налогообложения. В данном случае речь идет о горизонтальной справедливости.

Однако в реальной жизни люди находятся в неодинаковых условиях и имеют разную платежеспособность. В этом случае уровень налогообложения (уровень налогового бремени) устанавливается в соответствии со степенью платежеспособности граждан. При этом речь идет о вертикальной справедливости. Реализация этого принципа дает возможность осуществлять перераспределение доходов от высокообеспеченных слоев населения к малообеспеченным, т.е. проводить политику трансфертных платежей. Принцип платежеспособности исходит из идеи о том, что одна условная единица, изъятая через налоги у индивида, имеющего низкий доход, составляет большую жертву, чем условная единица, полученная через налоги от индивида с высоким уровнем дохода (этот принцип также называют принципом «равной предельной жертвы»). Поэтому перераспределение доходов от высоко- к низкодоходным группам населения через налоговую систему и трансфертные платежи в социальном и нравственном отношении является оправданным.

Так, в середине 80-х годов в США доходы, полученные нижней группой, до налогообложения и учета трансфертного платежа составили 1% от совокупных доходов, а высшей группой — 52,4%, после учета налогов и учета трансфертных платежей соответственно — 4,7 и 45,7%.

Процесс реализации принципа вертикальной справедливости следует рассматривать как тенденцию. В реальной жизни он допускает определенные элементы нарушения вертикальной справедливости. Так, социальные льготы (в виде жилья, образования и медицинских услуг) обеспечивают слои населения, и прежде всего средний класс, получают в абсолютных размерах больше, чем малообеспеченные слои населения. Причиной тому является более развитая социально-культурная инфраструктура в районах проживания среднего класса. Кроме того, выходцы из малообеспеченных семей, имеют больше шансов, чем выходцы из малообеспеченных семей получить высшее образование, которое во многих странах финансируется в значительной степени за счет средств налогоплательщиков, поскольку этому благоприятствует социокультурная семейная микросреда (высокий уровень образования и культуры родителей) в высокодоходных группах населения.

Следует иметь в виду, что горизонтальная и вертикальная справедливость — это разновидности распределительной (дистрибуци-

онной) справедливости, которые характеризуют межличностную справедливость. К распределительной справедливости относятся также справедливость налоговой системы между центром и другими уровнями управления, между регионами, а также справедливость между поколениями (генерационная справедливость). Справедливость между центральными органами власти и регионами при распределении налоговых платежей учитывает тип государственного устройства страны (унитарное или федеральное), разграничение полномочий в налоговой системе, тенденцию регионализации и неоднородность дифференциации федеральных налогов в пользу менее развитых регионов.

Налогом, играющим первостепенную роль для экономической стабильности, применяемые в антиинфляционных целях и для проведения социальной политики в масштабе страны, устанавливаются центральным правительством. Они взимаются и направляются в его распоряжение. К этим налогам относятся в первую очередь индивидуальный подоходный налог и корпорационный налог. В центральный бюджет поступает налог на социальное страхование и большая часть НДС. Главными источниками поступления региональных и местных бюджетов являются имущественные налоги и налоги на продажу (налог с оборота). В последние годы в сумме поступлений региональных и местных бюджетов возрастает удельный вес подоходного налога и налога на прибыль, т.е. расширяется количество налогов, взимаемых совместно центральными, региональными и местными органами власти. И здесь важнейшим критерием справедливости в установлении пропорций в распределении налоговых платежей является платежеспособность территории и необходимость финансирования общегосударственных расходов, общенациональных программ. При построении систем подоходного налогообложения в территориальном разрезе соблюдаются следующие требования: местный подоходный налог, а не должен сокращать базу государственного подоходного налога, а совокупность государственных и местных подоходных налогов не должна достигать конфискационного значения.

Социальная справедливость между поколениями людей учитывается при установлении налогов (социальных платежей) для финансирования системы социального страхования (например при формировании пенсионного фонда).

Если указанные выше виды справедливости в распределении налоговых платежей базируются преимущественно на принципе платежеспособности налогоплательщиков и последующего пере-

распределения налоговых поступлений, то в основе справедливости в целевой налоговой системе лежит принцип пропорциональной выгоды (принцип налогообложения получаемых благ). В этом случае налог выступает в виде своеобразной цены, уплаченной потребителем за пользование общественным благом, т.е. речь идет о справедливой доле налогоплательщика в потреблении благ, создаваемых за счет налогов. Тот, кто платит больше налогов, получает больше благ, создаваемых за счет налогоплательщиков. Например, те, кто получает выгоды от строительства хороших дорог, платят налоги на бензин и транспортные средства, так как эти налоги идут на финансирование строительства и ремонта дорог. Однако социальная справедливость на основе пропорциональной выгоды (налогообложение полученных благ) реализуется в системе косвенного налогообложения (в частности, в потребительских налогах), и сфера его действия не распространяется на систему прямых налогов, где действует принцип справедливости на основе платежеспособности. Было бы абсурдно, если бы низкодоходные группы населения выплачивали налоги, необходимые для финансирования благотворительных пособий.

Еще одним важным аспектом, связанным с принципом экономической эффективности, является проблема экономической нейтральности.

Искажающим называется налог, который, воздействуя на мотивацию участников экономической жизни, побуждает их избирать аллокационные решения, отличающиеся по своей эффективности от тех решений, которые были бы приняты при отсутствии данного налога. Налог, который не оказывает такого действия, называется неискажающим. Поэтому очень важным является анализ воздействий налогов на рыночное поведение производителей и потребителей, продавцов и покупателей, работодателей и работников в различных отраслях экономики. Такой анализ позволяет выявить искажающее влияние налогов и, правильно подобрав их характеристики, добиваться относительно уменьшения нежелательных искажений.

Неискажающие налоги являются экономически нейтральными в том смысле, что не оказывают воздействия на эффективность аллокации ресурсов.

Обычно когда говорят об искажающем налогообложении, подразумевают негативное влияние на эффективность. Это верно при условии, что «доналоговое» равновесие являлось оптимальным. Данное условие в свою очередь предполагает отсутствие провалов рынка. Если же налогообложение осуществляется в зоне провалов

рынка, где свободное действие рыночных сил не обеспечивает максимальной эффективности, искажающее действие налога становится его достоинством.

Если налог не влияет на эффективность, то, очевидно, он не является нейтральным. Вместе с тем его искажающее действие ведет не столько к потерям, сколько к приобретениям. В подобных случаях искажающие налоги принято называть корректирующими.

Однако гораздо чаще искажающий эффект налогообложения проявляется в экономических потерях, а не приобретениях, точнее говоря, в переходе к ситуации, уступающей первоначальному «доналоговому» равновесию. Поэтому на практике, анализируя конкретный налог с позиций экономической эффективности, чаще всего фокусируют внимание на минимизации порождаемых им искажений. В этом контексте экономической эффективность налога предполагается как можно большей его нейтральность по отношению к аллокации ресурсов за пределами общественного сектора.

## 5. Взаимосвязь и противоречие критериев оценок налоговой системы

В целом понятие критерия оценки и принципы оценки налоговой системы совпадают между собой. Вместе с тем, как отмечает Д.И. Якобсон, при сравнении налоговых систем и оценки возможности их совершенствования необходимо учитывать следующие четыре критерия оценки, а именно: относительное равенство обязательств, экономическая нейтральность, организационная простота, гибкость и контролируемость налоговой системы со стороны налогоплательщиков<sup>32</sup>.

Поскольку описанные выше критерии (принципы) оценки и формирования налоговых систем не предполагают достижения единственного идеального состояния, то очевидно, что они не все согласуются между собой.

Например, достоинством акцизного налога является его показательность с точки зрения организационной простоты и экономической нейтральности, но при этом он соответствует критерию гибкости. В то же время в отношении пропорционального подоходного налога можно считать, что реализуется такой критерий, как справедливость. При этом он в определенной мере обладает гибкостью. Но с позиции организационной простоты, он значительно усту-

<sup>32</sup> Якобсон Д.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государства и налогов. Учебник. М.: Наука, 1995. С. 109.

пает акцизному налогу, поскольку необходимо организовать систему контроля за размерами фактически получаемых населением доходов. В то же время он не является экономически нейтральным.

В рамках существующих противоречий критериев оценки налоговой системы скрывается конфликт между требованиями экономической эффективности и справедливости. Сложившиеся противоречия между этими критериями не могут быть полностью разрешены и это должно учитываться при решении многих конкурентных проблем при формировании налоговых систем.

Это относится и к решению вопроса о налоговых льготах. Обычно их необходимость обосновывается с позиций справедливости. Но любые льготы предполагают усложнение налоговой системы и могут усилить искажающее воздействие налогов на аллокацию ресурсов. Поэтому в практике необходимо принимать такие решения, которые способствуют достижению компромисса между взаимосвязанными, но противоречивыми между собой критериями. Особенно это противоречие характерно для таких критериев, как экономическая нейтральность и социальная справедливость. Оно будет более подробно раскрыто при описании проблемы избыточного налогового бремени.

### Вопросы для самопроверки

1. Уточните место налогов в формировании бюджетной системы.
2. Раскройте основные функции налогов.
3. Дайте характеристику видов налогов.
4. Уточните влияние прямых и косвенных налогов на экономическое и социальное развитие общества.
5. Опишите эволюцию в теории и практике прямого и косвенного налогообложения.
6. Какие принципы лежат в основе построения налоговой системы?
7. В чем отличие двух концептуальных подходов к обеспечению эффективности налоговой политики?
8. Каковы особенности интервенционистского подхода в реализации налоговой политики?
9. Опишите зависимость между налоговыми ставками и налоговыми поступлениями согласно кривой А.Лаффера.
10. В чем сущность принципов справедливости при построении налоговых систем?
11. Обоснуйте взаимосвязь и противоречия, существующие в различных системах оценок налоговых систем.

## ТЕМА 11 НАЛОГОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА И СФЕРЫ ДЕЙСТВИЯ НАЛОГОВ

### 1. Налоговые обязательства и перемещение налогов

Налоговые обязательства, как известно, определяются на основе действующего законодательства, в рамках которого устанавливаются нормы налогообложения физических и юридических лиц. Реагируя на эти обязательства, налогоплательщики стараются по возможности уменьшить возложенную на них часть налогового бремени. Распределение налогового бремени интересно с точки зрения справедливости в налогообложении с позиций воздействия налогов на аллокацию ресурсов. Поэтому важно уметь анализировать процесс перемещения налогов и определять сферу действия каждого из них.

Сферу действия налогов можно определить как совокупность экономических субъектов, на которые в конечном итоге и ложится налоговое бремя. Добиваясь сокращения налогового бремени, налогоплательщик может либо сократить налоговые обязательства за счет изменения структуры и интенсивности своей экономической деятельности (т.е. речь идет об избыточном налоговом бремени, этой проблеме будет посвящена тема 12), либо переместить налоговое бремя на других экономических субъектов.

Представители российской школы государственных финансов конца XIX — начала XX в. (А.А. Исаев, И.Х. Озеров, П.М. Лебедев, П.П. Гензель, В.И. Твердохлебов, А.А. Соколов) внесли заметный вклад в разработку проблемы переложения налогов. Они полагают, что данная проблема занимает некоторое особое промежуточное положение, находится на границе между общей экономической теорией и прикладной наукой — государственными финансами. По их мнению, это требует от исследователей как знания методов политэкономического анализа, так и знакомства с теорией и практикой налогообложения. Под переложением налогов понимается такое взимание налогов, изменение цен товаров и услуг или такое обусловленное налогом воспрепятствование этому изменению, при котором налогоплательщик получает возможность в той или иной мере перенести бремя налога на других лиц, т.е. либо на своих покупателей (случай прямого переложения), либо на своих поставщиков (случай обратного переложения). В современной литературе по теории налогов первый случай переложения налога, идущего от

производители к потребителю, определяется как переложение вперед, а второй случай переложения налога от потребителя на производителя, от спроса к предложению определяется как переложение назад.

Российской школой государственных финансов было глубоко раскрыто значение налога как особого ценообразующего фактора и выделены как прямые, так и косвенные способы влияния налога на цены. Теория переложения налогов увязывается с теорией цен и теорией распределения. Переложение налогов предлагается изучать с учетом эластичности спроса и предложения, с учетом типа рынка — конкурентного и монопольного<sup>33</sup>.

Всучае, когда встает вопрос о перемещении налогового бремени, важны взаимоотношения трех сторон: государства, налогоплательщика и его рыночных контрагентов, на которых он перекладывает определенную часть возложенных на него налоговых обязательств.

Как известно, перемещение налогового бремени и процесс формирования частичного равновесия на одном рынке может привести к его перемещению и на другие рынки. Поэтому сферу действия налогообложения необходимо рассматривать в контексте общего равновесия. Это особенно важно, когда предметом анализа являются такие крупные налоги, как налог на прибыль, НДС, налоги и платежи на заработную плату и т.д., ведь порядок налогообложения по данным видам налогов может оказывать существенное влияние на макроэкономическую ситуацию в целом.

Рассмотрим последнее положение на примере налога на прибыль, который в зависимости от обстоятельств может переместиться на потребителей (вперед), на наемных работников (назад) и на владельцев капитала в некорпоративном секторе.

В краткосрочном периоде эластичность предложения капитала в корпоративном секторе невысока, поэтому собственники не смогут переместить его в некорпоративный сектор либо вывести за пределы юрисдикции, как следствие этого им придется нести налоговое бремя самим.

В долгосрочном периоде эластичность предложения капитала очень высока. В то же время снижение доходности от инвестиций не способствует сбережениям, что в свою очередь приводит к уменьшению предложения капитала, а это ведет к относительному росту нормы прибыли.

<sup>33</sup> Соколов А.Д. Теория налогов. М.: Юр-Инфор-Пресс, 2003. С. 420—429; Исаев А.Д. Черк теории налогов и политика налогов. М.: Юр-Инфор-Пресс, 2004. С. 460.

В среднесрочном периоде корпоративный налог на прибыль может быть частично перемещен на владельцев капитала в некорпоративном секторе, поскольку в нем капиталозаемость в среднем ниже, а трудозаемость выше. Поэтому изменение спроса на продукцию в пользу продукции некорпоративного сектора экономики может привести к относительному снижению спроса на капитал и росту спроса на такой фактор производства, как труд. На основании этого можно утверждать, что получит импульс процесс замещения капитала трудом не только внутри корпоративного сектора, но и в экономике в целом. Далее перейдем к рассмотрению распределения налогового бремени в зависимости от характера рынков.

## 2. Распределение налогового бремени на конкурентных рынках

Возможность налогоплательщиков перемещать налоговое бремя на своих контрагентов во многом зависит от характера рынка, на котором они взаимодействуют. В случае, когда рынок конкурентный, возможность перемещения налогового бремени определяется исключительно соотношением эластичности спроса и предложения. Далее рассмотрим ситуацию на примере рынков с абсолютно неэластичным и абсолютно эластичным спросом и предложением. В нашем примере в фиксированной сумме на единицу товара или услуги установлен налог, т.е. специфический налог.

Обязательства по стоимостным налогам устанавливаются исходя из стоимости объекта налогообложения, по специфическим налогам — на единицу товара или услуги. Например, специфический акциз на табачные изделия предполагает уплату фиксированной суммы за каждую проданную пачку, т.е. налоговые обязательства определяются по отношению к натуральным, а не стоимостным показателям.

Рассмотрим вариант, при котором спрос абсолютно эластичен (рис. 11.1 а). Кривая предложения сдвигается вверх, но потребители не готовы платить цену, выше, чем  $P_0$ . В этом случае их реакция выражается в уменьшении количества потребления данного товара с  $Q_0$  до  $Q_1$ . Продавцы, которые не имеют возможности включить налог в цену товара, будут вынуждены выплачивать его за счет сокращения собственных доходов. При этом если до введения налога выручка составляла  $P_0 Q_0$ , то после введения объем выручки сократился до  $P_0 Q_1$ . Важно отметить, что на долю продавцов приходится только разность  $(P_0 Q_1 - U Q_1)$ . В результате налоговое бремя оказалось возложено на продавцов. При этом покупатели также сталкиваются

с определенными проблемами. Хотя налоговое бремя не распределяется на их денежные доходы, им приходится находить замену данному товару, поскольку сокращается его потребление.

В случае, если спрос абсолютно неэластичен, объем покупок не зависит от цены. Данный случай редко встречается в практике налогообложения (рис. 11.1 б).

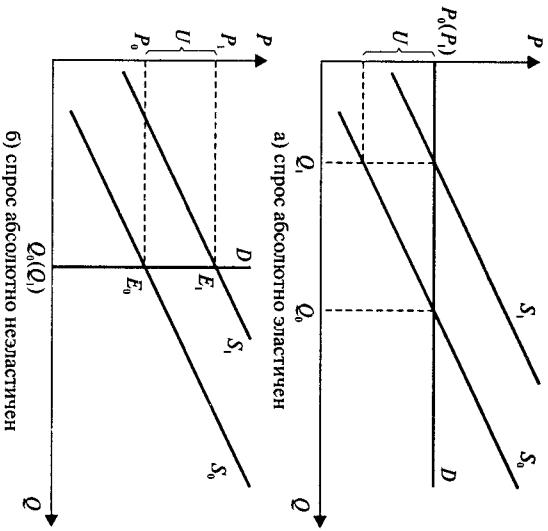


Рис. 11.1. Распределение налогового бремени на конкурентном рынке при абсолютно эластичном и абсолютно неэластичном спросе  
 $Q$  — количество товара;  $P$  — цена; индексом 0 отмечены значения этих переменных, соответствующие точке равновесия  $E_0$ ; достигаемого при отсутствии налога; индексом 1 — значения, соответствующие точке равновесия  $E_1$ , достигнутого после введения налога;  $U$  — размер налога

На рис. 11.1 б показано, как после введения налога сдвигается точка равновесия. Если налоговые обязательства возложены на поставщиков, то введение специфического налога в размере  $U$  приводит к пропорциональному увеличению издержек на каждую единицу товара. При этом кривая предложения смещается вверх на величину  $U$ . С учетом фактора неэластичности спроса покупатели будут вынуждены принять цену  $P_1 = P_0 + U$ , и налоговое бремя в размере  $P_1 P_0 E_0 E_1$ .

Еще один из рассматриваемых нами вариантов — это рынок с абсолютно эластичным предложением (рис. 11.2 а). На данном рынке продавцы имеют возможность неограниченно изменять объем предложения, поэтому они будут продавать товар по цене, которая

им возмещает прирост издержек. В этом случае предложение будет сокращаться, а цена расти до  $P_1$ , когда покупатели возьмут на себя все налоговое бремя в размере  $UQ$ . Налог будет весь включен в цену ( $P_1 = P_0 + U$ ). Но и в этой ситуации продавцы могут оказаться в выигрыше, поскольку раньше им удавалось реализовать на том же уровне цен большее количество товара, а теперь им приходится перестраиваться на торговлю другими видами товаров.

В случае с абсолютно неэластичным предложением (рис. 11.2 б) продавцы не могут влиять на рыночную ситуацию, поскольку у них нет возможности реагировать на повышение издержек сокращением объема предложения. Кривая предложения «сдвигается вверх», при этом оставаясь на месте. Покупатели не ощущают изменений, поскольку точка равновесия остается прежней, а налоговое бремя целиком ложится на продавцов, чистый доход которых сокращается.

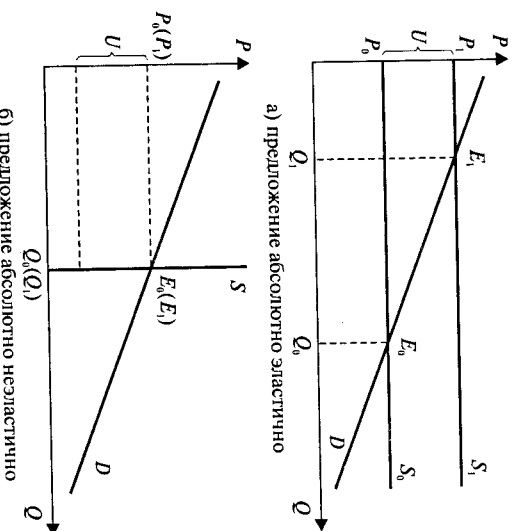


Рис. 11.2. Распределение налогового бремени на конкурентном рынке при абсолютно эластичном и абсолютно неэластичном предложении  
 Обозначения те же, что на рис. 11.1

Если будет использоваться не специфический, а стоимостный налог, то ничего практически не изменится. Так, сдвиг кривой предложения будет характеризоваться не числом  $U$ , а функцией, которая будет отражать определенные особенности налоговых обязательств. Например, если поставщики продукта либо фактора производства обязаны уплачивать пропорциональный налог со ставкой  $t$  ( $0 < t < 1$ ).

Это может быть акциз или один из обязательных платежей, который взимается пропорционально величине фонда заработной платы. Включенный в цену налог составит величину  $tP$ .

При абсолютно неэластичном спросе либо абсолютно эластичном предложении цена будет равняться  $P_1 - P_0 = tP_1$ . То есть после введения указанного стоимостного налога равновесие установится при цене, равняющейся по значению  $P_0/(1-t)$ , а включенный в нее налог составит  $tP_0/(1-t)$ . Размер налоговых обязательств, перемещенный на потребителей, в первом случае равен  $tP_0Q_0/(1-t)$ , а во втором —  $tP_0Q_1/(1-t)$ .

При абсолютно неэластичном предложении либо эластичном спросе в цену включается налог, равный  $tP_0$ . Дополнительные издержки продавцов, обусловленные применением данного вида налогообложения, соответственно составят  $tP_0Q_1$  и  $tP_0Q_0$ , а значение  $Q_1$  может быть разным и будет зависеть от характера функции спроса.

Рассмотренные нами выше ситуации дают возможность выявить общую закономерность, а именно на конкурентном рынке отдельного товара или услуги (в том числе труда) переместить налоговое бремя на контрагента имеет возможность та сторона, которая будет обладать преимуществом в эластичности объема сделок по цене. Так, для продавцов выделение налога означает рост издержек, и они, адаптируясь к данному налогу, вынуждены сокращать предложение. В свою очередь, для покупателей введение налога предполагает рост цен, к которому они могут адаптироваться, сократив спрос.

Результат будет определен тем, насколько каждая из сторон готова жертвовать частью объема сделок по данному товару, заменяя его другим, и тем самым предотвращается потеря денежного дохода.

Вывод: распределение налогового бремени зависит во многом не от того, на какую из сторон непосредственно возлагаются налоговые обязательства, а как уже отмечалось выше, от эластичности объема сделок. Рассмотрим это на примере специфического налога. Допустим, что функции спроса и предложения вблизи точки равновесия можно изобразить прямыми линиями.

В случае если налоговые обязательства возложены на продавцов, кривая предложения будет сдвигаться параллельно вверх на расстояние  $U$ . При достижении равновесия  $E_1$  продавцы должны выплатить налог, и в их распоряжении, как видно на рис. 11.3 а, остается  $P_{1S}$ .

Когда равнозначные обязательства возлагаются на покупателей, то, как видно на рис. 11.3 б, кривая спроса сдвигается параллельно вниз на то же расстояние  $U$ .

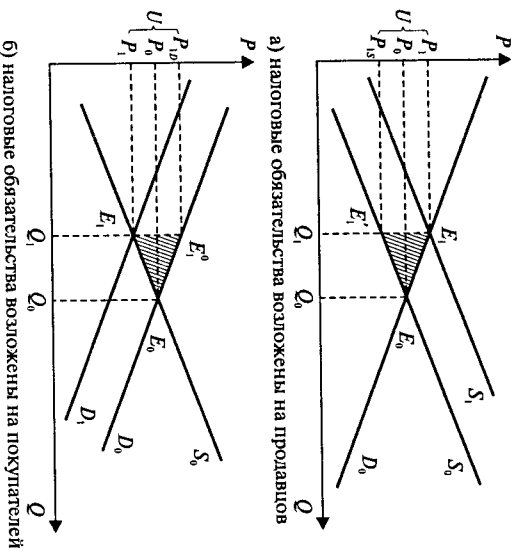


Рис. 11.3. Распределение налогового бремени на конкурентном рынке при обложении продавцов и покупателей специфическим налогом.  $P_0$  — цена за вычетом налога;  $P_{1D}$  — реальная стоимость единицы товара для потребителя после введения налога. Остальные обозначения те же, что на рис. 11.1

Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 132

В этом случае равновесие может быть достигнуто в другой точке, поскольку сделки будут заключаться по цене, в которую налог не включен. В то же время, уплачивая продавцам по  $P_1$ , покупатели должны выполнить свои обязательства перед государством, заплатив налог  $U$  за каждую единицу товара. Как видно из рис. 11.3 б, единица товара обходится им по  $P_{1D}$ .

Треугольники, заштрихованные на обоих графиках, равны между собой (их основания, обращенные к вертикальной оси цен, равны  $U$ , а равенство углов задано параллельностью оси цен, треугольника отражает сокращение объема сделок и одинакова в обоих случаях. Как следствие, точки  $P$  и  $P_{1S}$  на первом графике (см. рис. 11.3 а) соответствуют точкам  $P_{1D}$  и  $P_1$  на втором графике (см. рис. 11.3 б).

При этом надо особо отметить, что денежные потери в расчете на единицу товара для продавцов в первом случае будут равны величине отрезка  $P_0P_{1S}$ , а во втором — отрезка  $P_0P_1$ . Равны между собой и потери покупателей.

Вывод: реальные экономические последствия налогообложения (сокращение объема продаж и потери в доходах) зависят от соотношения эластичности спроса и предложения и размера

налогообложения, а не от того, на какую из сторон закон возлагает обязательство уплатить налог. Это утверждение верно как для специфического налога, так и для пропорционального налогообложения товаров и услуг. При этом необходимо иметь в виду, что если налоговое обязательство возложено на покупателя, то цена, уплачиваемая продавцам, не будет включать в себя налог, например, в отличие от ситуации, когда налоговое обязательство возложено на продавцов (точка  $E_1$  на втором графике ниже, чем на первом). В случае равенства коэффициента пропорциональности  $t$  при разных ценах очевидно, что получатся разные и налоговые выплаты, поэтому сравнивать варианты распределения бремени возможно только в относительных, а не абсолютных величинах. В случае, если государство предполагает за счет пропорционального налогообложения собрать фиксированную сумму налоговых поступлений, вариант, при котором налог возлагается на покупателя, предполагает увеличение более высокой ставки, чем в случае, когда налоговые обязательства возлагаются на продавцов.

Вместе с тем доли продавцов и покупателей при распределении на конкурентном рынке налогового бремени в конечном итоге будут определяться характером кривых спроса и предложения, а не размерами формально возложенных обязательств. Именно эти доли и являются теми относительными величинами, которые характеризуют распределение. При абсолютном фиксированном размере налоговых отчислений они определяются и размеры абсолютных потерь для каждой из сторон. Эти размеры, очевидно, будут инвариантны по отношению к распределению обязательств.

В качестве примера можно использовать и платежи в фонды социального и медицинского страхования. Во многих странах налоговые обязательства распределяются между работодателями и работниками, при этом доля каждой из сторон является предметом острых политических дискуссий. В то же время, если ситуация на рынке труда благоприятна для работников (эластичность предложения труда больше эластичности спроса), работодатели не смогут переложить на них большую часть бремени страховых платежей. Напротив, когда работодатели находятся в преимущественном положении (эластичность предложения труда относительно низка, а эластичность спроса высокая), то они, столкнувшись с обязательством вносить платежи, сумеют переместить значительную часть бремени на работников за счет относительного понижения заработной платы.

В краткосрочном периоде изменение характера налоговых обязательств может принести реальные выгоды одной из сторон. Это

объясняется тем, что перемещение не происходит мгновенно, на практике оно требует времени и иногда значительных трансакционных издержек. Поэтому борьба за временные выгоды ведется тем интенсивнее, чем менее стабильна налоговая система в целом.

### 3. Распределение налогового бремени в условиях монополии

В условиях монопольного рынка ситуация выглядит иначе, потому что у одного из контрагентов появляется возможность оптимизировать образцом влиять на цену. Это не может не отражаться на распределении налогового бремени. В то же время и в условиях монополии особое значение имеет способность быстро реагировать на изменения в рыночных условиях.

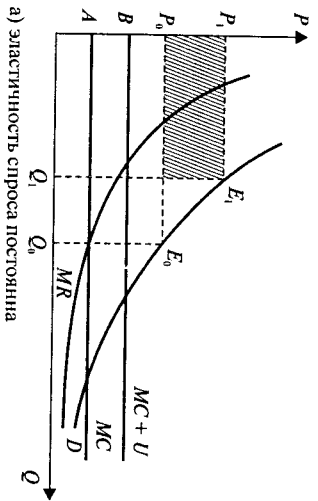
Например, монополист не имеет возможности менять количество предлагаемого для продажи товара. Эта ситуация характерна при продаже уникального произведения искусства. Если сделка облагается налогом (акцизом), его бремя полностью ляжет на продавца монополиста. Это объясняется тем, что возможность повышения цены была исчерпана еще в «доналоговом» равновесии.

Если же монополист располагает возможностью изменять количество предлагаемого для продажи товара и устанавливать равновесие именно в наиболее приемлемой для себя точке на кривой спроса, то при прочих равных условиях, чем более пологой кривая предельных издержек, тем меньшим сокращением объема продаж монополисту приходится заплатить за переложение на покупателей части налогового бремени.

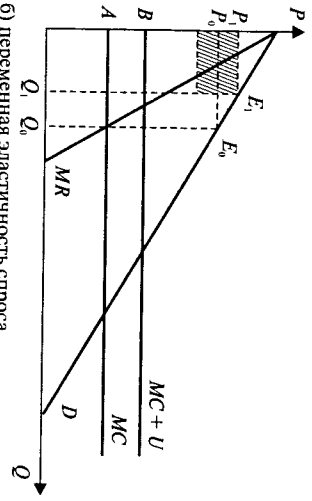
Как известно, условием равновесия на монопольном рынке является равенство предельного дохода предельным издержкам:  $MR = MC$ , а предельный доход  $MR$ , в свою очередь, определяется ценой  $P$  и эластичностью спроса  $E$ :  $MR = P(1 - 1/E)$ , причем практически без потери общности можно считать, что  $E > 1$ . Поэтому если будет введен специфический налог  $U$ , то к издержкам фирмы в расчете на каждую единицу товара добавляется  $U$ . В этом случае условие равновесия:  $MR = MC + U$ , иначе говоря,  $P(1 - 1/E) = MC + U$ , а следовательно, равновесная цена будет определяться величиной эластичности спроса, величиной налога и предельных издержек фирмы:  $P = (MC + U) / (1 - 1/E)$ .

Тогда в условиях, при которых происходит сдвиг точки равновесия под воздействием налога, эластичность спроса и величина предельных издержек останутся постоянными (рис. 11.4 а).





а) эластичность спроса постоянна



б) переменная эластичность спроса

Рис. 11.4. Налоговое бремя на монополизированном рынке

$MR$  — предельный доход;  $A$  — величина предельных издержек ( $MC$ );  $B$  — сумма предельных издержек и специфического налога ( $MC + U$ ). Остальные обозначения соответствуют введенным ранее. Затрихованные прямоугольники соответствуют суммам собираемых налогов

Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 135

В то же время прирост цены будет превышать величину налога (отрезок  $P_0 P_1$  больше  $AB$ ), т.е. в результате налогообложения монополиста расходы потребителей в расчете на единицу товара возрастут больше, чем возможные доходы государства.

Обозначив разность  $1 - 1/E$  символом  $Z$ , получаем:  $P_0 = MC/Z$  и  $P_1 = (MC + U)/Z$ . Следовательно,  $P_1 = P_0 + U/Z$ . Поскольку  $E > 1$ , то  $0 < U < 1$ . Значит  $U/Z > U$ , т.е. разность между ценами  $P_1$  и  $P_0$  больше величины налога. На графике виден «раструб» между кривыми спроса и предельного дохода, который повернут в сторону вертикальной оси цен. Разрыв между кривыми будет тем значительнее, чем меньше  $Z$ , т.е. чем будет ниже эластичность спроса.

Обратимся теперь к ситуации с переменной эластичностью спроса и рассмотрим это на простом примере, когда функция спроса будет отображаться прямой линией (рис. 11.4 б).

Как видно на графике, тангенс угла наклона линии спроса вдвое меньше тангенса угла наклона линии предельных издержек, а сле-

довательно, на единицу прироста предельного дохода приходится  $1/2$  единицы прироста цены. Отрезок  $P_0 P_1$  вдвое меньше отрезка  $AB$ , поэтому даже при горизонтальной кривой предельных издержек (аналог абсолютного эластичного предельного дохода монополист имеет возможность включить в цену только половину налога. Та часть налога, которая покрывается за счет повышения цены с  $P_0$  до  $P_1$ , переносится на покупателей (ей соответствует верхняя половина затрихованного прямоугольника), а другая часть налога (нижняя половина прямоугольника) оплачивается монополистом.

Следует отметить, что при иной форме кривой спроса  $D$  доля налогового бремени, которую продавец способен переместить на покупателей, окажется больше или меньше в зависимости от степени эластичности данной кривой спроса. Однако на монополизированном рынке, в отличие от конкурентного, даже самая высокая гибкость предложения не может гарантировать продавцу возможности полного перемещения налогового бремени на покупателей. Монополист в определенном смысле усугубляет продавцам пателей. Монополист в определенных условиях перемещает налог на потребителей (если конкурентный рынок характеризуется высокой эластичностью предложения). Этот парадокс объясняется тем, что налоговые обязательства монополиста затрагивают и монополизированную ренту, а он, реализовывая свои преимущества в «доналоговом» равновесии, после введения налога фактически сталкивается с необходимостью поделиться с государством частью своего дохода, неизбежным для монополиста в подобной ситуации будут определяться маневры для монополиста в подобной ситуации будут определяться характером функции спроса.

Еще одной особенностью налогообложения на монополизированном рынке является реакция на стоимостные и специфические налоги. Как уже было показано выше, на конкурентном рынке последствия от размещения фиксированного по величине налога не будут зависеть от того, является ли он специфическим или стоимостным. В то же время в условиях монополии специфический налог при прочих равных условиях вызывает большее сокращение предложения, чем стоимостный. Это можно объяснить тем, что при специфическом налогообложении доход монополиста в расчете на каждую единицу выпуска будет снижаться на величину размера налога, в то время как при стоимостном предельный доход будет сокращаться на меньшую сумму, чем размер налога, приходящийся в среднем на единицу товара. Это можно объяснить тем, что в точке равновесия предельный доход ниже среднего, а равновесие устанавливается,

когда предельные издержки будут уравновешены именно предельным доходом.

Предположим, что государство должно собирать  $T$  единицы налога, и при специфическом обложении монополиста равновесие будет достигнуто при объеме выпуска  $Q_1$ , т.е.  $T = Q_1 U$ . В этом случае, увеличив выпуск на единицу, монополист был бы обязан перечислить в доход государства сумму  $T/Q_1$ . При этом если обязательство было определено в долях от дохода, то со следующей единицы выпуска придется платить не  $T/Q_1$ , а несколько меньше, поскольку при прочих равных условиях равновесие установилось бы при значении  $Q_2 > Q_1$ .

Как следствие этого, на монопольном рынке при одинаковой сумме, поступающей в доход государства, стоимостное налогообложение более нейтрально, чем специфическое. Специфические налоги вызывают более значительное сокращение объема производства, а это заставляет участников сделок в большей степени искать замену одним товарам, реализуемых на данном рынке, другими. Совершенная конкуренция, как и монополия, — не характерная ситуация для реальных рыночных условий. В условиях реального рынка перемещение налогового бремени зависит от того, какие тенденции поведения продавцов и покупателей на нем существуют. Так, если один из продавцов способен ошутимо влиять на цену и склонен воспользоваться этой возможностью в ответ на введение налога и при этом ему придется пожертвовать своей долей продаж на данном рынке, то ему удастся сместить часть налогового бремени на покупателей. В то же время все продавцы склонны отдавать предпочтение сохранению своей доли рынка, им приходится при прочих условиях принимать это налоговое бремя на себя.

#### 4. Распределение налогового бремени на рынке труда

Сфера действия ряда налогов во многом определяется ситуацией на рынках труда. Это относится не только к платежам в пенсионные и страховые фонды, но и к подоходному налогу, который в основном является налогом на заработную плату, так как оказывает существенное влияние на предложение труда как фактора производства.

Как известно, рынок труда по своему характеру ближе к конкурентному рынку, чем к монополизированному. Как следствие этого имеющее на нем место перемещение налогового бремени определяется соотношениями эластичности спроса и предложения

на труд. Характерной особенностью этого рынка является то, что на разных участках кривой предложения его эластичности различаются не только по абсолютной величине, но и по знаку.

Это объясняется тем, что сопоставимый по качеству труд способны предлагать представители разных половозрастных и социальных групп населения. Для некоторых из этих групп, например для мужчин среднего возраста, эластичность предложения очень низкая. Установившись в обществе представления о нормальной продолжительности и интенсивности труда обычно определяют предложение труда подавляющего большинства трудоспособного населения.

Важно отметить, что различиям в экономическом поведении разных групп не всегда соответствуют различия в самом труде, а значит, работодателям приходится иметь дело с функцией предложения, отражающей предпочтение всех групп одновременно. Такого рода функция изображена на графике кривой  $AE_0^1$  (рис. 11.5).

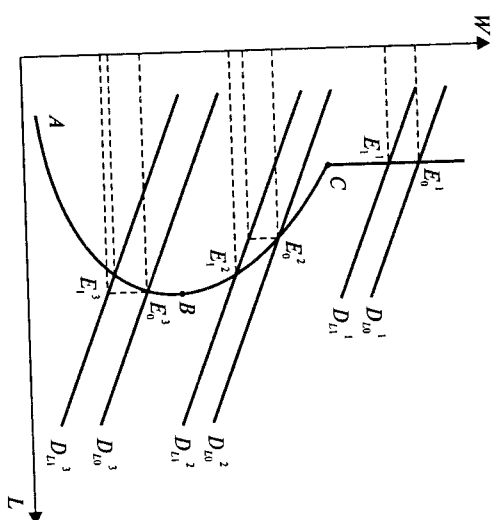


Рис. 11.5. Распределение налога на рынке труда  
 $AE_0^1$  — кривая предложения труда;  $D_{L_0}^1, D_{L_0}^2, D_{L_0}^3$  — кривые спроса на труд до введения налога;  $D_{L_1}^1, D_{L_1}^2, D_{L_1}^3$  — кривые спроса на труд после введения налога;  $E_0^1, E_0^2, E_0^3$  — точки равновесия до введения налога;  $E_1^1, E_1^2, E_1^3$  — точки равновесия после введения налога;  $L$  — количество труда;  $W$  — цена труда  
 Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 139

При низкой цене труда по мере ее повышения растет и предложение труда (участок  $AB$ ). Это значит, что люди все больше предпочитают наемный труд альтернативным вариантам, например,

различные формы малого предпринимательства или подсобное хозяйство и т.д. При условии повышения ставок почасовой или следыной оплаты работники начинают искать сверхурочную работу, возможность совместительства и т.п. Однако, как видно на графике в точке  $B$ , при условии дальнейшего повышения цены труда и уровня благосостояния многие работники отказываются от сверхурочной работы, а часть тех, кто не является единственным работником в семье, покидает рынок труда ради возможности ведения домашнего хозяйства или учебы. В результате рост цены труда на участке  $BC$  кривой предложения труда будет соответствовать уменьшению его предложения. Наконец, при еще более высоких ставках цены труда его предложение стабилизируется, поскольку на рынке остаются в основном те работники, для которых относительно колебания размера заработной платы не являются причиной отказа от занятости. Вместе с тем соответствующий уровень основной оплаты избавляет от необходимости искать дополнительные заработки.

Однако вернемся к проблеме налогообложения. Как видно на рис. 11.5, последствия зависят от того, на каком участке кривой предложения труда достигается равновесие как до, так и после введения налога. Рассмотрим три возможных случая. Пусть в результате налогообложения точка равновесия переместится из положения  $E_0$  в положение  $E_1$ , оставаясь на абсолютно неэластичном отрезке кривой предложения. Тогда очевидно, что налоговое бремя полностью будет переложено на работников и/или работодателей в зависимости от состояния уровня спроса и предложения на рынке труда.

Далее рассмотрим ситуацию перемещения точки равновесия из положения  $E_0$  в положение  $E_2$ . В этом случае в сфере действия налога также найдется работник, цена труда может снизиться даже больше, чем на величину введенного налога. Это приведет к тому, что в результате налогообложения доходы могут сократиться настолько, что те, кто раньше был готов искать дополнительные заработки лишь на очень привлекательных условиях, теперь не будут ограничены в выборе и будут вынуждены принимать те предложения работодателей, от которых в доналоговой ситуации отказались бы. Третий случай, когда точка равновесия перемещается из положения  $E_0$  в положение  $E_3$ . На данном участке кривые эластичности спроса и предложения сопоставимы по абсолютной величине, поэтому в сфере действия налогообложения оказываются как работники, так и работодатели, и бремя налогообложения делится между ними в определенных пропорциях.

В заключение необходимо еще раз отметить, что сфера действия налогов определяется следующими принципами, а именно, во-первых, функциями эластичности спроса и предложения на каждом конкретном рынке, на котором проходит процесс перемещения налогового бремени, и, во-вторых, мерой взаимозаменяемости и взаимодополняемости товаров и услуг реализуемых на этих рынках, а также соответствующими производственными функциями.

### Вопросы для самопроверки

1. Что понимают под налоговыми обязательствами и перемещением налогового бремени?
2. Почему сферу действия налогообложения необходимо рассматривать в контексте общего равновесия?
3. Опишите распределение налогового бремени (специфический налог) на конкретном рынке при абсолютно неэластичном спросе и предложении.
4. От чего будет зависеть распределение налогового бремени на конкурентном рынке при обложении продавцов и покупателей специфическим налогом?
5. Чем отличается распределение налогового бремени через специфический налог на монополизируванном рынке в случае постоянной и переменной эластичности спроса?
6. Объясните, почему на монопольном рынке при одинаковой сумме поступлений в доход государства стоимостное налогообложение более нейтрально, чем специфическое.
7. Каково будет отличие в распределении налогового бремени на верхнем и нижнем участках кривой предложения труда?
8. Как увеличение налогового бремени отразится на предложении труда на промежуточном отрезке кривой предложения труда?

## ТЕМА 12

### ИЗБЫТОЧНОЕ НАЛОГОВОЕ ВРЕМЯ

#### 1. Определение и характеристика избыточного налогового бремени

Как уже отмечалось выше, налогоплательщику за возможность сместить налоговое бремя на контрагента приходится в определенных случаях платить отказом от той структуры потребления

или производства, которая была бы наиболее эффективна с точки зрения налогоплательщика при отсутствии данного налога.

Такая модель экономического поведения налогоплательщика позволяет ему предотвратить возможный денежный ущерб, но является потерей полезности. Данная проблема была нами обозначена как избыточное налоговое бремя, поэтому мы переходим к ее более подробному рассмотрению.

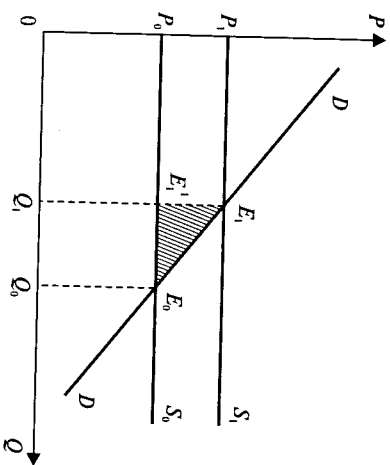


Рис. 12.1 Избыточное налоговое бремя при специфическом налогообложении  
 $D$  — кривая спроса;  $S_0$  — кривая предложения до введения налога;  $S_1$  — кривая предложения после введения налога;  $P_1$  и  $P_0$  — цены, по которым потребители приобрели товар, соответственно, до и после введения налога;  $E_0$  и  $E_1$  — точки равновесия до и после введения налога;  $E_1'$  — точка, соответствующая сочетанию «посленалогового» объема продаж  $Q_1$  с «доналоговой» ценой  $P_0$   
 Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 149

В качестве примера нами взят случай, когда предложение абсолютно эластично, а специфический налог в размере  $U$  на единицу товара выплачивается за счет потребителей. Как видно на рис. 12.1, в процессе налогообложения излишек потребителя сокращается на величину площади трапеции  $P_0 P_1 E_1 E_0$ .

В этом случае можно утверждать, что государство собирает налог в размере  $Q_1 U$ , равный площади прямоугольника  $P_0 P_1 E_1 E_1'$ . Если даже допустить, что эти средства целиком вернутся потребителям (налогоплательщикам) в форме общественных благ, поставляемых государством за счет ресурсов, собранных через данный налог, то в этом случае можно будет утверждать, что потери налогоплательщика составят только ту часть потребительского излишка, которая будет равна площади треугольника  $E_1' E_1 E_0$ .

В реальности потери налогоплательщиков могут быть намного больше, и это во многом будет зависеть от того, какая часть акку-

мулированных ресурсов будет возвращена потребителям в форме бюджетных выплат, а какая часть будет потрачена на администрирование проводимой в обществе бюджетно-налоговой политики. Важно также отметить, что далеко не все общественные блага будут соответствовать реальным предпочтениям потребителей (налогоплательщиков). В данном случае речь идет о рациональности использования налоговых поступлений, которые мы обозначили как  $Q_1 U$ .

Введение нами понятия «излишки потребителя» позволяет оценить потери количественно или денежную сумму потерь полезности. Это особенно важно с учетом того факта, что именно благосостояние индивида лежит в основе понятия избыточного налогового бремени и в свою очередь характеризуется понятием потери эффективности. Это может быть проиллюстрировано на графике достижения оптимума по Парето (рис. 12.2).

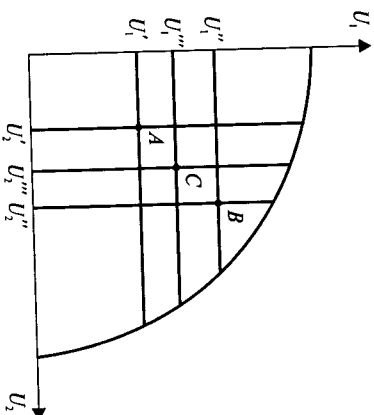


Рис. 12.2. Оптимум по Парето

Как видно на графике, изначально была ситуация в точке  $A$  и соответствующие ей уровни полезности для индивидов  $U_1 U_2$ . В результате производств и/или потребления мы могли бы переместиться в точку  $B$  при соответствующем уровне полезностей. Но поскольку было введено налогообложение и возникло избыточное налоговое бремя, то нам не удалось достичь точки  $B$ , а мы достигли точки  $C$ , уровень полезности в которой для обоих индивидов  $U_1$  и  $U_2$  ниже. Разница в уровне полезностей, достигнутых индивидами  $U_1$  и  $U_2$  в точках  $B$  и  $C$ , и характеризует избыточное налоговое бремя.

При этом очень важно отметить, что характеристикой понятия избыточного налогового бремени является отношение этого избы-



изменение структуры покупок, а затем уже и сокращается общий объем покупок. Как видно на рис. 12.3, эффекту замещения будет соответствовать поворот линии бюджетного ограничения вокруг кривой безразличия, угол наклона которой, как известно, и отражает соотношение цен, а параллельный сдвиг лишен бюджетного ограничения и в свою очередь отражает эффект дохода.

Касательная  $Y^{**}Q_c$  к кривой безразличия  $I_1$  проходит параллельно  $Y^*Q_B$ . При отсутствии эффекта дохода точка  $C$  стала бы точкой равновесия, как следствие этого отрезок  $Q_0Q_s$  отражает эффект замещения, а отрезок  $Q_sQ_1$  — эффект дохода. Так же, как видно из рис. 12.3, если бы потребитель купил не  $Q_B$ , а  $Q_1$  единиц данного товара, то при прежнем бюджетном ограничении у него осталось бы больше ресурсов на покупку других товаров. Эта сумма обозначена буквой  $H$ . Длина отрезка  $Q_1M$  равна  $H$ , а разность  $(H - Y_1)$  — величина налоговых поступлений.

Разность  $Y^{**} - Y^*$  отражает снижение благосостояния потребителя в денежной форме, а прямая  $Y^{**}Q_c$  — возможный вариант бюджетного ограничения, при котором доналоговый уровень благосостояния сохранился бы с посленалоговыми ценами. Указанная выше сумма  $(Y^{**} - Y^*)$  — размер компенсации, который необходим, чтобы возратить потребителя на доналоговый уровень благосостояния при посленалоговом уровне цен. Этот показатель можно назвать компенсирующим изменением.

На рис. 12.3 также видно, что измеряемые компенсирующие изменения более значительны, чем налоговые поступления, поскольку параллельные линии  $Y^*Q_B$  и  $Y^{**}Q_c$  круче, чем  $Y^*Q_1$ , а точка  $M$  находится ниже, чем пересечение с  $Y^*Q_c$ , которое обозначено буквой  $N$ . В свою очередь отрезок  $VM$  равен отрезку  $Y^*Y^{**}$ , а разность между  $F$  и  $H$  отражит размер избыточного налогового бремени.

Необходимо также добавить, что функция компенсирующего спроса должна отражать только эффект замещения, но не эффект дохода, поскольку в условиях фиксированного уровня благосостояния потребителем характеризуется зависимость цены спроса от количества реализуемого товара. В заключение еще раз отметим, что избыточное налоговое бремя оказывает существенное влияние на аллокацию ресурсов и представляет собой денежный эквивалент потери полезности, который обусловлен эффектом замещения в результате налогообложения.

Прежде чем перейти непосредственно к рассмотрению вопроса об оптимальном налогообложении, остановимся еще на одной проблеме, а именно на избыточном бремени налогообложения доходов

и капитала. Подобная постановка вопроса обусловлена тем, что в практике хозяйственной деятельности основная часть налоговых выплат и поступлений приходится именно на налогообложение доходов, прибыли и добавленной стоимости, а не на налогообложение отдельных видов товаров и услуг, порядок которого был представлен выше.

#### Избыточное бремя налогообложения доходов и капитала

В случае, если при изъятии определенной доли доходов в бюджет работник предпочтет сократить продолжительность и интенсивность труда, можно отметить, что происходит замещение труда досугом. Естественно, что труд и досуг мы понимаем в достаточном широком смысле слова. Так, досуг представляет собой один из компонентов благосостояния, но в отличие от товаров и денежных доходов непосредственно не подлечит налогообложению.

В то же время при условии снижения цены труда эффект дохода ведет к увеличению его предложения, а эффект замещения — к его относительному уменьшению. Вместе с тем возможны варианты. Так, например, на нижнем участке кривой совокупного предложения труда эффект замещения будет сильнее эффекта дохода, а на втором участке, который повернут налево и вверх, эффект дохода будет сильнее, чем эффект замещения. В свою очередь на верхнем участке кривой эффект замещения и эффект дохода примерно равны между собой. С учетом всего отмеченного выше, можно сделать вывод, что величина избыточного налогового бремени обложения дохода определяется рядом факторов, а именно: размером налогообложения и эластичностью функции компенсирующего предложения труда. Его функция отражает выбор, который должен сделать налогоплательщик (при некотором фиксированном уровне дохода) между увеличением (сокращением) труда (дохода) и увеличением (сокращением) досуга.

Далее рассмотрим проблему избыточного бремени налогообложения капитала. Как известно, альтернативой накоплению является текущее потребление. Поэтому доход, который получит налогоплательщик в результате своих трудовых усилий, он может либо израсходовать полностью на текущее потребление, либо сберечь и за счет инвестиции обеспечить более высокий доход в будущем. В этих условиях высокий уровень налогообложения, как сбережений, так и доходов от инвестиций, способствует тому, что (при прочих равных условиях) увеличивается доля дохода, направляемая на текущее потребление и сокращается объем сбережений и инвестиции.

### 3. Оптимальное налогообложение. Правило Рамсея и правило Корлетта—Хейга

Проблема оптимизации налогообложения связана с процессом проектирования налоговых систем. При этом, проектируя изменения в налоговой системе, необходимо исходить из принципа, какой из приемлемых и практически осуществимых вариантов будет наиболее экономически нейтральным, т.е. будет порождать минимально возможное избыточное налоговое бремя. В этих условиях очень важно учитывать, что минимизация налогового бремени, в свою очередь, имеет целый ряд ограничений, к числу которых можно отнести следующие: 1) величина общего объема налоговых поступлений, которые необходимы институтам общественного сектора для исполнения возложенных на него обязательств; 2) возможности налоговой системы, т.е. те налоги, которые можно реально собрать в сложившейся социально-экономической ситуации (с учетом размера административных издержек); 3) принятое в данном обществе понятие о социальной справедливости в отношении распределения доходов.

Итак, отметим еще раз, что исполнение условия об оптимизации налогообложения предполагает решение задачи о минимизации избыточного налогового бремени, которое, как известно, зависит от эластичности спроса и предложения. Поэтому можно сделать вывод о том, что при одинаковом налогообложении избыточное налоговое бремя будет связано с товаром, эластичность спроса на который выше.

Как видно на рис. 12.4 а, сокращение объема продаж значительно больше, чем на рис. 12.4 б ( $Q_0^A - Q_1^A > Q_0^B - Q_1^B$ ), эта разница и предопределяет разницу в заштрихованных треугольниках, которые и отражают реальный размер избыточного налогового бремени на единицу товара. С учетом всего вышесказанного можно отметить, что в данном случае налог размещен не оптимально, поскольку отношение предельной величины избыточного налогового бремени к предельной величине налоговых поступлений для обоих товаров в данном случае не одинаково. Решение задачи минимизации избыточного налогового бремени (при существующей потребности в налоговых поступлениях) предполагает уменьшение налогообложения товара А и увеличение налогообложения товара В.

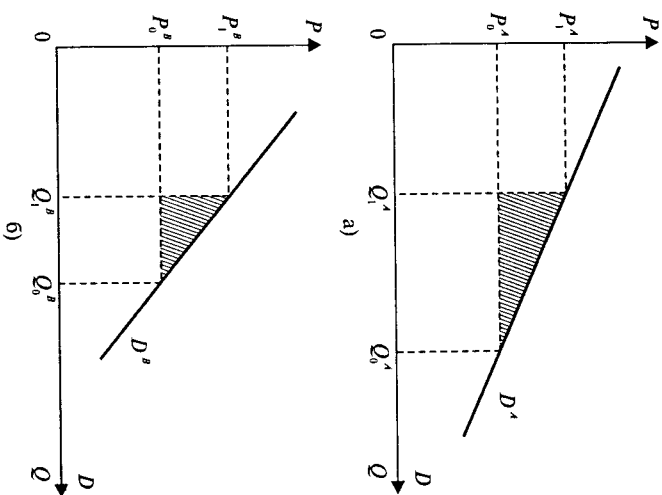


Рис. 12.4. Избыточное бремя при одинаковом налогообложении товаров с разной эластичностью спроса  
Источник: Якобсон Л. И. Указ. соч. С. 176

В свою очередь, если обратиться к случаю пропорционального налогообложения, то можно сформулировать следующее правило, связанное с оптимизацией налогообложения, а именно: оптимальные ставки налога обратно пропорциональны величинам компенсированной эластичности спроса.

Вместе с тем важно отметить, что введение различных ставок налогов для различных товаров в зависимости от уровня эластичности спроса на данные товары будет способствовать исполнению принципа гибкости и социальной справедливости в налогообложении (низкая эластичность спроса характерна для товаров «первой необходимости», высокая доля расходов семейного бюджета на покупку которых приходится как раз на низкодоходные группы населения). Но тогда исполнение принципов гибкости и социальной справедливости при налогообложении товаров и услуг войдет в противоречие с принципами простоты и экономической нейтральности, вокруг которых в основном и должны реализовываться идеи об оптимальном налогообложении.

На основании всего изложенного выше можно сделать вывод и формулировать ряд правил об оптимальности налогообложения. В частности, **правило Рамсея**, которое звучит следующим образом: «При оптимальном налогообложении физический объем производства (продаж) каждого из товаров сокращается в одинаковой пропорции». Можно также формулировать **правило Корлетта—Хейта**, в основе которого лежит идея о том, что в результате искажающего действия налогов происходит замена труда досугом, а последний, будучи фактором благосостояния, непосредственно не поддается налогообложению. Поэтому последствия искажающего действия налогообложения будут уменьшены при прочих равных условиях, товары и услуги, взаимозаменяемые по отношению к досугу, будут облагаться меньшими налогами, чем товары и услуги, взаимодополняемые с досугом. Кроме того, можно формулировать и принцип «второго лучшего», который звучит следующим образом: при отсутствии одного или нескольких условий достижения оптимального Парето наилучшее из возможных решений связано с нарушением других условий, даже если они выполнены. Принцип «второго лучшего» очень важен и характерен для принятия практических решений в рамках экономики общественного сектора, поскольку большинство экономических решений государства, как одному из экономических субъектов, но наделенному исключительным правом принуждения (в том числе в сфере налогообложения), приходится принимать в условиях отсутствия конкурентного равновесия.

#### 4. Концептуальные основы реформирования налоговой системы в РФ

В рамках данного курса лекций мы не ставим перед собой задачу раскрыть эту очень сложную и не имеющую однозначного решения проблему. Поэтому остановимся лишь на отдельных обших положениях, связанных с порядком проведения налоговой реформы в РФ, в основе которых, безусловно, лежат описанные нами выше принципы построения (четыре критерия) оценки налоговых систем. В частности, для оценки действующей налоговой системы необходимо провести анализ и дать оценку следующему положению, а именно, насколько в рамках проводимой в обществе налоговой политики существует соответствие между долей каждого из факторов (труд, земля и капитал) в создаваемом и потребляемом ВВП и долей каждого из этих факторов в налогообложении и соответствующих поступлений налогов в бюджетную систему, включающую в себя

три уровня власти и управления (местный, региональный и федеральный). Так, по оценкам специалистов (в частности академика Д.С. Львова), за годы рыночных преобразований к концу 90-х годов XX в. в РФ сложилась резкая диспропорция между вкладом каждого из факторов производства в реально формируемый на территории РФ ВВП и долей реальных налоговых поступлений, приходившихся в результате налогообложения данного фактора в общем объеме собираемых органами государственной власти и управления налоговых платежей. Например, если доля такого фактора производства, как труд, равнялась порядка 15—20%, то доля налоговых доходов, собираемых по фактору «труд», составляла порядка 70—80% от общего объема налоговых поступлений. Вместе с тем фактор «земля» давал не менее 65—70% от общего объема производства в ВВП, а реально действовавший в то время налоговой системе приходился порядка 5% от общего объема собираемых налоговых доходов.

Подобный анализ крайне необходим, поскольку позволяет выявить сложившиеся диспропорции, но это далеко не факт, что они могут быть моментально устранены. Ведь, как известно, в реальности складывающейся социально-экономической ситуации существуют также понятия, как реальная собираемость тех или иных видов налогов (например, через декларации от доходов до последнего времени собирались не более 2—3% от общего объема подоходного налога с физических лиц).

Еще один очень важный аспект, с точки зрения которого необходимо оценить действующую налоговую систему, прежде чем ставить вопрос о ее реформировании. Это провести анализ (и сравнить де-юре и де-факто) общего объема и структуры налоговых изъятий из ВВП. Так, по оценкам специалистов (А. Дворкович), в конце 90-х годов XX в. объем налоговой нагрузки в ВВП де-юре составлял порядка 55% от ВВП, а де-факто был чуть более 30%.

С учетом изложенных выше подходов, а также анализа порядка распределения бюджетных доходов (с точки зрения их реальной собираемости как в теоретическом, так и в практическом плане) и расходов между уровнями бюджетной системы в рамках формирующейся в РФ модели бюджетного федерализма, можно ставить вопрос о концептуальных основах реформирования налоговой системы. К числу данных основ можно отнести следующие направления:

- общее сокращение налоговой нагрузки за счет сокращения ставок налогообложения и отмены отдельных видов налогов, а именно: НДС, налог на прибыль, подоходный налог, солидарный налог, налог с продаж и т.д. при условии дальнейшего расширения налоговой базы;



• перераспределение налоговой нагрузки между факторами производства путем сокращения налоговой нагрузки по факторам «труд» и «капитал», а именно, социальный налог, подоходный налог, налог на прибыль — НДС и увеличение налоговой нагрузки на фактор «земля», а именно рентные платежи, таможенные сборы и т.д. Это также будет способствовать перераспределению налоговой нагрузки и между секторами экономики. Так, увеличение доли рентных и таможенных платежей на вывоз углеводородного сырья при общем сокращении налоговой нагрузки обеспечит процесс ее перераспределения между добывающим и обрабатывающим секторами промышленности;

• перераспределение налоговой нагрузки с мобильной (НДС, подоходный налог) на немобильную налоговую базу (имущественные налоги) позволит обеспечить процесс перераспределения налоговой нагрузки между уровнями бюджетной системы, а именно реальное применение в практике налогового обложения большинства видов имущественных налогов, в том числе налогов на недвижимость, на наследство, на дарение и т.д., обеспечит существенное расширение реальной налоговой базы для местных и региональных органов власти и управления. Это особенно важно в условиях проводимой в настоящее время в РФ муниципальной реформы.

Важно также заметить, что подобное перераспределение налоговой нагрузки в сочетании с введением пропорциональной шкалы подоходного налога и всеобщим заполнением декларации о доходах позволит решить проблему перераспределения налоговой нагрузки от низко- и среднедоходных групп на высокодоходные группы населения. Это в целом будет соответствовать имеемым в нашем обществе представлениям о социальной справедливости;

• перераспределение налоговой нагрузки от косвенного к прямому налогообложению предполагает сокращение и/или введение отсрочек на уплату НДС и таможенных пошлин, в том числе и на ввозимое оборудование. Это объясняется тем, что, будучи включенным в цену, косвенное налогообложение сдерживает темпы экономического роста, так как по своей экономической природе призвано ограничивать потребление ресурсов. Прямое налогообложение по своей экономической природе направлено на изъятие полученной как конечный результат хозяйственной деятельности прибыли и не препятствует экономическому росту, а, исполняя функцию воспроизводства, позволяет избежать перепрев в экономике.

Вместе с тем, идея перехода от косвенного к прямому налогообложению во многом связана с решением проблемы инфляции в РФ, поскольку, как известно, даже в условиях среднего уровня инфляции применение прямого налогообложения не позволяет обеспечить соответствующего уровня налоговых поступлений в бюджетную систему. Впрочем, в условиях инфляции очень затруднен эффективный переход с мобильной (НДС) и немобильной (имущественные налоги) налоговой базы, а, соответственно, перераспределение налоговой нагрузки между федеральными, региональными и местными уровнями (бюджетной системой) в рамках формирующейся российской модели бюджетного федерализма.

В заключение хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что отмеченные концептуальные основы налоговой системы в РФ взаимосвязаны и взаимообусловлены. Это еще раз подчеркивает огромную сложность поставленной проблемы, а также и то, что недостаточное исполнение, как и тем более отказ от исполнения отдельных положений в налоговой реформе, может привести к разрушению, а возможно, и обвалу всей сложной конструкции проводимой в настоящее время в РФ налоговой реформы и напрямую связанных с ней экономических и политических реформ.

### Вопросы для самопроверки

1. Дайте определение избыточного налогового бремени.
2. Из чего могут складываться потери потребителей в случае избыточного налогового бремени?
3. Как должно поступать государство в ситуации выбора между различными вариантами налогообложения, которые позволяют обеспечить равный уровень налоговых поступлений?
4. Чем отличается эффект замещения от эффекта дохода в случае избыточного налогового бремени?
5. Как влияет избыточное налоговое бремя при обложении доходов и капитала?
6. Дайте определение оптимального налогообложения.
7. Как будет меняться размер избыточного бремени при динаковом налогообложении товаров с разной эластичностью спроса?
8. Дайте определение правила Рамсея.
9. Сформулируйте правило Корлетта-Хейна.
10. Охарактеризуйте основные направления реформирования налоговой системы в РФ.
11. Уточните связь между прямым и косвенным налогообложением, уровнем инфляции и экономическим ростом.

## Раздел 6

# ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

### ТЕМА 13

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ: СТРУКТУРА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Общественные расходы, как известно, представляют собой целевое использование ресурсов, аккумулируемых в общественном секторе и направляемых на удовлетворение соответствующих потребностей в общественных благах, а также в реализации оправданной с позиции социальной справедливости перераспределительной политики. При этом задача состоит в том, что при осуществлении общественных расходов необходимо, чтобы ресурсы выделялись в соответствии с выявленными потребностями основной массы налогоплательщиков-избирателей, а также чтобы намеренные результаты достигались при достаточном уровне затрат.

Основные задачи, решаемые в рамках общественных расходов, условно можно разделить на три направления.

**Первое** — это финансирование производства и приобретение определенного набора благ (товаров и услуг), ответственность за удовлетворение потребности в которых берет на себя общественный сектор и в том числе государство. Подобные блага обычно относятся либо к общественным или социально значимым благам, либо к ключевым факторам формирования этих благ.

**Второе** направление — это финансирование и организация различных программ социальной помощи тем членам общества, которые в ней нуждаются в соответствии с действующим законодательством. Например, участники военных действий, различные категории инвалидов (не относящиеся к страховым случаям), малоимущие члены общества и т.д.

**Третье** направление — это финансирование и обеспечение различных программ обязательного социального страхования в случае временной (либо по возрасту) потери трудоспособности (например, болезнь, травма, увольнение и т.д.). Подобный вид деятельности предполагается с учетом различных рисков предварительное аккумуля-

тивное средств застрахованных, а при наступлении страхового случая — проведение соответствующих выплат.

С учетом отмеченных выше основных направлений, определяющих порядок осуществления общественных расходов, необходимо особо отметить еще ряд положений, в частности, что организация производства соответствующих благ в рамках общественного сектора будет целесообразна в том случае, когда от имени потребителей (налогоплательщик-избиратель) выступает государство. Кроме того, в пользу организации производства в общественном секторе может рассматриваться такой фактор, как критическая степень зависимости всей экономики от тех ее инфраструктурных подразделений, которые находятся в зонах провалов рынка, а также неразвитость рынка капитала.

В качестве представителя потребителя государство может выступать, во-первых, как непосредственный производитель, во-вторых, как покупатель-монополист и, в-третьих, как инстанция, которая детально регулирует и контролирует условия производства и продаж. В то же время ни один из отмеченных выше способов не гарантирует достижения ситуации совершенной конкуренции и, соответственно, достижения всех возможных Парето-улучшений. При этом критерием оценки при выборе варианта, который обеспечивает защиту прав потребителей, должна быть гарантия достижения поставленных целей при минимизации издержек производства и распределения соответствующих благ.

Еще одна важная проблема, на которую надо обратить внимание, — финансирование производства частных благ за счет общественного сектора сопоставимо с корректирующими налогами, поскольку должно компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума в случае обусловленного положительного внешнего эффекта. В случае отрицательного внешнего налога. В этой связи следует отметить, что если государство вынуждено выступать в роли организатора производства продукции, не обладающей свойствами частного общественного блага, то данную продукцию необходимо реализовывать, возможно по ценам ниже предельных издержек на ее производство. Кроме того, в последние десятилетия в условиях рыночной экономики идет поиск новых форм реализации программ общественных расходов, в частности, заключение контрактов с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых принимает на себя общественный сектор. Развитие контрактно-

договорных отношений способствует повышению эффективности общественных расходов, но для достижения подобного результата необходимо, чтобы исполнитель, наделенный правом расходовать общественные средства, был бы ограничен рамками соответствующей программы общественных расходов, в которой были бы четко и ясно определены ожидаемые результаты и критерии оценки результатов хозяйственной деятельности.

## 1. Факторы роста общественных расходов

Развитие современной цивилизации характеризуется постоянным ростом общественных расходов. Тенденцию такого роста, как характеристике будущего развития государства страны, предвидел в конце XIX в. немецкий профессор А. Вагнер. Общественная практика XX в. подтвердила его тезис о тенденции неуклонного роста общественных расходов по мере прогресса человеческой цивилизации.

Существуют объективные причины преимущественного роста общественных расходов по сравнению с частными.

Во-первых, с ростом общественного благосостояния и увеличением семейных доходов увеличивается объем расходов на общественные нужды. Это связано с тем, что эластичность спроса от дохода на общественные блага выше, чем на частные. Впервые различия в динамике и степени удовлетворения первичных, элементарных и социально-культурных потребностей в зависимости от уровня семейного дохода были открыты в конце XIX в. немецким статистиком Э. Энгелем. В середине XX в. в разработанный американским профессором А. Маслоу теории иерархии потребностей идеи различий в динамике формирования потребностей разного уровня получили развитие. Им было установлено, что потребности, относящиеся к высшему уровню иерархии, т.е. потребности в самореализации личности, удовлетворяются с помощью расширения сферы социальных услуг, а это стимулирует дальнейший рост общественных расходов.

Немецкий экономист Н. Тимм, оценивая закономерность опережающего роста общественных расходов по сравнению с частными, связывает ее с большей инерционностью формирования потребности в общественных благах, чем в частных. В частности, он выделяет несколько временных лагов отставания формирования общественных потребностей от частных. Так, был выявлен есте-

ственный лаг в отставании спроса на общественные блага по сравнению с частными, который обусловлен разновременностью удовлетворения потребностей различного уровня иерархии, в первую очередь речь идет об удовлетворении материальных потребностей в пище, одежде, жилище, а затем в социально-культурных благах. Также существует лаг системного характера, который обусловлен стремлением рыночной системы в первую очередь к максимизации прибыли и к накоплению, а уже во вторую очередь через механизм капиталистического накопления и платежеспособного спроса — к удовлетворению потребности населения как в частных, так и в общественных благах. Кроме того, в правовом государстве существуют институциональные и идеологический лаги инерционности формирования общественных потребностей, связанные со сложной процедурой утверждения государственного бюджета через парламент и с противоречивостью механизма общественного выбора.

Во-вторых, преимущественный рост общественных расходов по сравнению с частными объясняется как количественными, так и качественными изменениями народонаселения. Изменения в плотности и слитии в территориальном расселении людей, переход от традиционной патерналистской структуры семьи к современной нуклеарной, от экстенсивного типа демографического воспроизводства к качественному интенсивному с ориентацией на воспроизводство интеллектуального потенциала и развитие человеческой личности — все это влияет на рост объема и улучшает структуру общественных расходов.

В-третьих, рост общественных расходов обусловлен объективными требованиями взаимного дополнения и координации различных видов деятельности. Так, современное общество не может обойтись без развитой производственной инфраструктурой инфраструктуры и единой инфраструктурой по охране окружающей среды. Постиндустриальный этап современной цивилизации характеризуется возрастанием роли и значения духовного, нематериального производства, удовлетворяющего потребности совместного характера в знаниях и других социально-культурных благах.

В-четвертых, рост общественных расходов обусловлен открытой американским профессором У. Баумолом закономерностью отставания производительности труда работников сферы услуг от материального производства. Эта закономерность была названа его честь «болезнью Баумоля». Она объясняется тем, что научно-технический прогресс и замена живого труда овеществленным (капиталом) идут в сфере услуг, в том числе в социальной сфере,

медленнее, чем в сфере производства материальных благ. В результате этого трудоемкость и зарплатоемкость в отраслях сферы услуг выше, чем в производственных отраслях.

В-пятых, на объем общественных расходов существенное влияние оказывают социально-политические факторы, связанные с ростом и могуществом бюрократического аппарата, заинтересованностью его в своем расширенном воспроизводстве. Его стремление к увеличению государственных расходов не имеет достаточно сильных ограничений, так как властные структуры не могут быть агентами рынка и оказываются вне сферы действия рыночных регуляторов дисциплины рынка. Кроме того, высокий уровень общественных расходов может вызываться реализацией политиками так называемых фискальных иллюзий избирателей (и отсутствием связи между налогами и социальными льготами) с целью переизбрания их на новый срок или прихода к власти.

## 2. Основные направления общественных расходов

Как уже отмечалось, существует три основных направления общественных расходов, а именно: 1) финансирование производства определенного набора общественных и социально значимых благ (в том числе государственных услуг); 2) финансирование различных программ социальной помощи в соответствии с действующим законодательством; 3) финансирование различных программ обязательного социального страхования в случае потери трудоспособности. С учетом этого структура общественных расходов может различаться в зависимости от устанавливаемых приоритетов соответствующих задач финансовой политики. Наряду с классификацией общественных расходов в соответствии с принципами исполнения госбюджета (распределением по ведомственному и функциональному признакам) существуют классификации по степени воздействия общественных расходов на производство и распределение общественного продукта. Так, общественные расходы группируются по критерию ориентации на обслуживание людей (личные расходы) и на обслуживание капитала — (капитальные расходы), последние подразделяются на текущие капитальные расходы и инвестиции. Известный английский экономист А.С. Питу предложил провести распределение общественных расходов с точки зрения их влияния на национальный доход. Он подразделил общественные расходы на трансфертные и нетрансфертные затраты. К нетрансфертным затратам он отнес

расходы по обслуживанию государством рынка факторов производства и товаров (госпредпринимательство, госзакупки и т.д.). Трансфертные расходы характеризуют только передачу доходов от налогоплательщиков к получателям трансфертов, в них не отражается создание дополнительной стоимости и новых доходов.

Трансферты в зависимости от их направленности подразделяются на субвенции (обслуживание предпринимателей) и социальные трансферты, социальные выплаты (обслуживание домашних хозяйств).

Современная финансовая политика учитывает особенности формирования основных статей расходной части бюджета, к числу которых, в первую очередь, надо отнести расходы на оборону и государственные закупки товаров и услуг, занимающие большой удельный вес в общих государственных расходах. Существует взаимосвязь между этими статьями расходной части бюджета, поскольку милитаризация экономики сопровождается ростом государственных закупок товаров и услуг.

Кроме того, значительной статьей бюджетных расходов являются социальные трансфертные платежи. При этом важно отметить, что между государственными закупками и трансфертными платежами существуют различия по степени их влияния на распределение ресурсов. Если через государственные закупки происходит перераспределение ресурсов от частного к общественному потреблению товаров, то через трансфертные платежи меняется структура производства товаров личного потребления. Последние не влияют на увеличение общественного потребления за счет личного, они перестраивают личное потребление. Трансфертным платежам в доходной части бюджета противостоят налоги. Если первые увеличивают дискреционный, свободно распределяемый доход домашнего хозяйства, то налоги его уменьшают. Поэтому увеличение трансфертных платежей, финансируемых за счет роста налогов, не изменяет совокупный дискреционный доход, а следовательно, не ведет непосредственно к изменению общего объема личного потребления. Государственные расходы характеризуют уровень вмешательства государства в экономику и ведут к так называемому эффекту вытеснения частного сектора общественным. Так, с точки зрения степени государственной интервенции в рыночную экономику и эффекта вытеснения рыночного сектора общественным влиянием госзакупок сильнее, чем трансфертных платежей. Государственные закупки часто ограничивают вход на

национальный рынок иностранных конкурирующих фирм и благоприятствуют антиконкурентному поведению.

Еще одним направлением общественных расходов является финансирование развития человеческого капитала, которое отличается от финансирования трансфертных платежей. Расходы на образование, науку, культуру и здравоохранение имеют много общего с капитальными затратами, которые имеют долгосрочный характер и приносят прибыль, они в конечном счете воспроизводимы и могут самофинансироваться, расходы же на трансфертные платежи относятся к издержкам потребления.

Расходы на человеческий капитал и на трансфертные платежи финансируются из общего бюджета, где шкала приоритетов законодательно не зафиксирована и объем расходов по статьям общего бюджета изменяется в зависимости от смены бюджетных приоритетов. Политические мотивы, в частности, стремление политиков переизбраться на новый срок в демократическом государстве, а в авторитарном государстве — поддерживать имидж благодетелей народа с помощью популистских лозунгов и призывов, приводят к тому, что предпочтению отдается текущим расходам, обеспечивающим непосредственный эффект краткосрочного характера, а не капитальным затратам в социальную сферу, эффект от которых даст о себе знать в отдаленной перспективе. В то же время рост трансфертных платежей в 60-е и вплоть до середины 70-х годов характеризовал возрастающую роль государства всеобщего благосостояния. В 80-е годы стал отчетливо наблюдаться кризис этой идеи в развитых странах. Это стало выражаться в негативных социальных явлениях, связанных с утратой в значительной степени мотивов к активной трудовой и предпринимательской деятельности, с превращением проблемы бедных в хроническую проблему, с территориальной жилищной сетрещацией граждан современного общества. Поэтому в последние десятилетия центр тяжести в реализации социальной функции государства стал смещаться от пассивных социальных мероприятий к активному подходу к решению социальных задач, связанных с первую очередь с вложениями в человека и качественным совершенствованием человеческих ресурсов.

Для преодоления остаточного принципа финансирования социальной сферы большое значение имеет переход к финансированию на принципах целевых или внебюджетных трастовских фондов, в основу их организации положен принцип фискальной эквивалентности. Так, при финансировании, базирующемся на самофинансируемых целевых фондах, упрощается бюджетно-фи-

нансовый контроль, он становится более эффективным. Кроме того, знание налогоплательщика о том, что целевое расходование средств таких фондов осуществляется в его интересах, позволяет ему в социально-психологическом плане легче переносить налоговое бремя, подрывает у него мотивы уклонения от налогов.

Еще одним направлением общественных расходов являются государственные инвестиции. К сожалению, в большинстве развитых стран (за исключением Японии) наблюдается явная тенденция к сокращению как частных инвестиций, так и доли государственных инвестиций в ВВП. Это означает, что нынешнее поколение людей сокращает материально-техническую базу развития для будущего поколения. Интересы будущего развития страны приносятся в жертву ради текущего потребления нынешнего поколения людей.

Как уже отмечалось, существует особая форма мобилизации государственных денежных ресурсов — это государственные займы посредством продажи государственных облигаций и других ценных бумаг, которые представляют собой долговые финансовые обязательства государства перед населением, бремя выполнения которых налогоплательщики текущего периода переносят на налогоплательщиков будущего периода. Речь идет о государственном долге.

Если государственный долг накапливается, то это означает, что новое поколение будет вынуждено изыскивать финансовые средства для погашения долга, для выполнения долговых обязательств предшествующих поколений. Чем больше растет государственный долг, тем значительнее расходы на оплату процентов по нему. При этом важно уточнить, что чем больше партий представлено в правительстве и парламенте, тем выше опасность того, что в сложной экономической ситуации коалиционное правительство и многопартийный парламент для преодоления экономических трудностей будут прибегать к использованию государственных займов, а не к сокращению расходов. Ни одна партия не рискует потерять свой электорат и уступить другим партиям свои позиции за счет жесткого подхода к решению финансовых проблем.

Принцип справедливости в бюджетно-финансовых отношениях между поколениями будет соблюден в том случае, если объем государственных займов соответствует величине государственных капитальных вложений. Принцип справедливости будет нарушаться, если займы размещаются с целью финансирования бюджетного дефицита и текущих расходов, например, расходов на трансфертные платежи и различного рода субсидии. В этом случае будущее поколение налогоплательщиков должно погашать государствен-

ный долг, который был вызван неоправданным расточительством предшествующего поколения налогоплательщиков. Погашение государственного долга гарантируется в первую очередь наличием основных производственных фондов государства. Если государственные займы увеличиваются в большей пропорции, чем объем государственных инвестиций, то уровень гарантий государственного долга за счет основных фондов государства падает.

Это является показателем неоправданного использования государственных займов. Для того чтобы предотвратить указанную негативную тенденцию экономически, в развитых странах усиливаются требования поставить рост государственного долга в прямую зависимость от увеличения государственных инвестиций и положить конец использованию государственных займов для финансирования бюджетного дефицита. Так, в соответствии с Конституцией ФРГ правительство может размещать займы только в государственные инвестиции. Для вступления в Европейское финансово-экономическое сообщество непременным условием является размер дефицита государственного бюджета не более 3% от ВВП, а государственного долга — 60% ВВП. Необходимо, чтобы бюджетный дефицит не превышал долю государственных инвестиций в ВВП.

На всех уровнях управления принято различать два самостоятельных бюджета: бюджет текущих расходов (затрат) и бюджет капитальных вложений. Источником покрытия текущих расходов являются текущие доходы, а капитальные вложения финансируются за счет выпуска и размещения государственных займов. В местных бюджетах потребность в капитальных затратах растет быстрее, чем в текущих расходах. Источником их покрытия являются субвенции, предназначенные для капитальных вложений.

Для полного представления бюджетного процесса, учитывающего как текущее финансирование, так и финансирование государственных капитальных вложений, должен быть разработан сводный бюджет. При этом выявляется истинное состояние общественного финансирования в стране и правительству труднее скрывать долгосрочные последствия текущей финансовой политики.

Важное место в бюджетном процессе занимают субсидии. В центральном государственном бюджете они составляют небольшую часть государственных бюджетных расходов. Что касается местных бюджетов, то субсидии играют важную роль в формировании их доходов. Субсидии являются особым способом регулирования взаимоотношений между отдельными звеньями бюджетной системы. Они выполняют важную функцию учета эффекта перелива,

обусловленного общественным благом и корректировкой дефицита ресурсов со стороны предложения, аналогично тому, как налоги выполняют функцию корректировки дефицита ресурсов со стороны спроса.

Принято различать субсидии общего и целевого назначения. Субсидии общего назначения называются дотациями, они предоставляются без ограничений и регулирующих условий и оговорок. Субсидии целевого назначения — это субвенции. Они предоставляются на финансирование конкретных проектов, программ и мероприятий и налагают ограничения на бюджетную инициативу получателей субвенций. По целевому назначению субвенции делятся на капитальные, предназначенные для инвестиций, и текущие — для покрытия текущих расходов.

Субсидии подразделяются на отраслевые (секторальные) и ретинальные, на субсидии потребителям и субсидии производителям товаров и услуг.

Для современной рыночной экономики характерным является финансирование по укрупненным финансовым нормативам, определяющим лимиты бюджетных средств для некоммерческих организаций и государственной службы. Порядок нормативного финансирования в рыночных условиях предусматривает бюджетную автономию организаций и учреждений, образование фондов стимулирования и поощрения работников, широко привлечение дополнительных внебюджетных средств на свое развитие. Специфической формой финансирования бюджетных организаций и учреждений является косвенное финансирование за счет предоставления налоговых льгот им самим непосредственно и тем, кто оказывает финансовую помощь. Поэтому государственное финансирование общественных расходов включает как непосредственные субсидии в виде финансовой государственной поддержки, так и финансирование в виде налоговых льгот. Как показывает бюджетная практика ФРГ, соотношение прямого и косвенного финансирования меняется в пользу последнего. Так, если в 70-х годах доля косвенного финансирования в общем государственном финансировании составляла около 1/3, то в 90-е годы XX в. — половину. В структуре прямого финансирования сокращаются субсидии общего характера, дотации и возрастает доля субвенций.

Для повышения эффективности нормативного финансирования бюджетных организаций и учреждений большое значение имеет отделение функций производства общественного блага от функций

его оплаты, поскольку эти функции до сих пор в большинстве случаев выполняются одним бюджетным субъектом. Поэтому наделение одних субъектов бюджетного процесса функциями производителя, а других — функциями оплаты, дает возможность создать «внутренний» рынок, внутреннюю конкуренцию в бюджетной сфере.

Далее перейдем к рассмотрению вопросов, связанных с перемещением выгод и искаженными действиями при реализации программ общественных расходов.

### 3. Перемещение выгод и сферы действия программ общественных расходов

Общественные расходы при определенных условиях можно сравнить с отрицательными налогами, поэтому на них можно распространить большинство из тех положений, которые мы рассматривали применительно к налогам. В частности, программы общественных расходов приносят выгоды не только своим реципиентам. Реципиенты — это все те, кто получает блага и/или денежные средства напрямую из общественного сектора. В свою очередь, тех, на кого распространяются выгоды, и тех, для кого соответственно происходит приращение полезности, можно обозначить термином *сфера действия программ общественных расходов*.

Здесь очень важно отметить, что если в результате осуществления общественных расходов происходит создание чистых общественных благ, то реципиентами выступают все члены общества и соответственно проблемы перемещения выгод просто нет. В остальных случаях, когда прямым или косвенным результатом является создание или перераспределение частных благ (и если это связано со значительными положительными внешними эффектами), это можно признать реальным результатом деятельности общественного сектора. Например, от повышения общего уровня образования выигрывают не только отдельные индивиды и/или группы индивидов, но и общество в целом.

Но рассмотрим и другие примеры. Например, при субсидиях потребителям, в частности, при реализации программ денежных выплат безработным, которые имеют конкретным «адресатом» реципиентов, получаемые ими денежные средства могут быть направлены на приобретение продуктов питания, что в свою очередь ведет к увеличению спроса на данные товары. Поскольку чаще всего они являются товарами первой необходимости, эластичность как спроса, так и предложения на которые не велика, действиями в

этой ситуации будут рост цен и частичное перемещение выгод от реципиентов в пользу третьих лиц, а именно производителей и продавцов продуктов питания.

Рассмотрим теперь пример с субсидированием производителей. Так, например, помощь безработным будет осуществляться не только в форме денежных выплат, но и в форме субсидий работодателям, которые могут быть направлены на создание новых рабочих мест и на профессиональное образование и переподготовку кадров. На этом примере видно, что сами безработные не являются реципиентами, но в перспективе от реализации данных программ общественными расходами выгоды переместятся к безработным, и в итоге они окажутся в сфере действия данных программ. Эффективность подобных программ помощи безработным в конечном итоге будет зависеть от эластичности спроса на труд: чем эластичнее будет спрос на труд, тем выше будет и эффективность. Так же важно отметить, что значительная часть выгод может доставаться и различного рода посредникам и экспертам, которые чаще всего сами и лоббируют создание подобных программ.

С учетом всего изложенного выше можно сделать следующий вывод: чтобы определить реальную выгоду и сферу действия программ общественных расходов, необходимо провести анализ характера рынков, на которых действуют непосредственные получатели средств, при этом выгоды от программ в принципе могут перемещаться на тех, кто выступает контрагентами реципиентов на этих рынках. При этом преимущество в эластичности способствует перемещению выгод на себя. Вместе с тем перемещение выгод — основная причина того, что сфера действия программы не всегда отвечает первоначальному замыслу. Например, если выдавать льготные кредиты на образование для малообеспеченных только в размере стоимости обучения, то ими смогут воспользоваться потребители со средним и высоким уровнем дохода. То же произойдет и с льготным кредитом на покупку автомобиля без учета стоимости обязательной страховки.

Поэтому только тщательный анализ фактического положения и ожиданий потенциальных реципиентов, а также исследования конкретных рынков, на которых действуют как реципиенты, так и активные группы специальных интересов (которые еще называют «рент сикинт») позволит обеспечить целенаправленность и результативность программ общественных расходов.

#### 4. Искажающее действие общественных расходов

Общественные расходы могут вызывать эффект замещения и эффект дохода. В случае возникновения эффекта дохода бюджетные ограничения сдвигаются вверх вправо, а в случае возникновения эффекта замещения сдвигаются вниз влево, а в случае возникновения эффекта замещения и эффекта дохода одновременно происходит изменение либо в структуре потребления, либо в соотношении между трудом и досугом. Как известно, эффект замещения приводит к чистым потерям, которые могут оказаться невыявленными, если учитывать лишь денежные потоки. Но поскольку выплаты зависят от размера дохода, то это неизбежно отражается на выборе между трудом и досугом. Проллистрируем это графически. Так, на рис. 13.1 отражена ситуация ввода в действие программы помощи малообеспеченным.

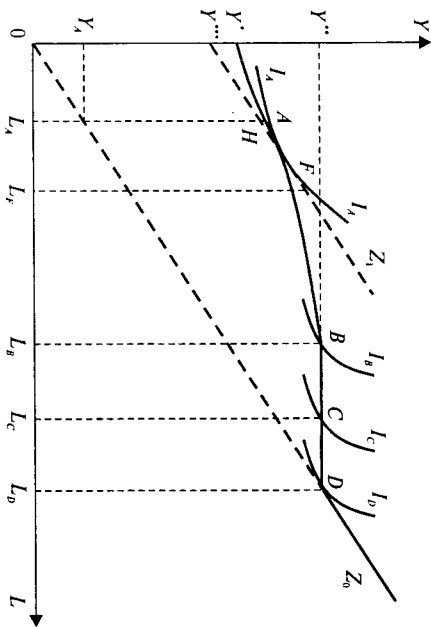


Рис. 13.1. Искажающее действие общественных расходов  
Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 189

Выплата  $B$  пропорционально уменьшается при увеличении дохода  $Y = \alpha Y$ , где  $\alpha$  — коэффициент пропорциональности ( $\alpha < 1$ ). В представленной ситуации бюджетное ограничение, с которым столкнутся индивид, представляет собой ломаную линию. При определенных значениях  $L$  и  $Y$  (точка  $D$ , как видно из рисунка, совпадает с исходным ограничением  $Z_0$ , а на участке  $Y^*B$  эта линия более пологая чем  $Z_0$ , а линия бюджетного ограничения горизонтальна на участке  $BD$ ).

Очевидно, что на индивидов, готовых затрачивать трудовые усилия выше, чем  $L_D$ , данная программа не распространяется. Но если индивид не готов затрачивать усилия выше, чем  $L_D$ , и получать

доход, равный  $Y^*$ , то, скорее всего, он сократит свою активность до  $L_D$ , поскольку в интервале  $L_B L_D$  уровень дохода одинаковый, но с его точки зрения  $L_B$  предпочтительнее чем  $L_D$ . В этой ситуации мы сталкиваемся с искажающим действием общественных расходов, ведущих к потери эффективности.

Как видно на этом же графике, если индивид находится в точке  $A$  на кривой безразличия  $I_0$ , к которой можно провести касательную параллельно  $Z_0$ , то эта касательная  $Z_1$  будет  $Y^*$ , т.е. пособие уменьшается с ростом дохода, а следовательно, линия  $Z_1$  пересекает ось  $Y$  в точке  $Y^{***}$ , которое меньше чем  $Y^*$  ( $Y^{***} < Y^*$ ).

Это значит, что можно было достичь того же уровня благосостояния при помощи аккордных выплат в размере меньшем, чем фактически выплаты, и равновесия не в точке  $H$ , а в точке  $F$ . Отрезок  $HF$  фиксирует чистые потери.

Далее рассмотрим ситуацию, при которой помощь будет представлена в форме натуральных выдач либо путем субсидирования приобретения отдельных товаров и/или услуг. Здесь важно отметить, что даже при минимальной «натурализации» идет процесс замещения данным товаром других товаров, потребление которых не субсидируется. Так, на рис. 13.2 изображена ситуация, когда потребление конкретного товара субсидируется на 50% от его цены.  $Y_0 C_0$  — бюджетные ограничения до выплаты программ субсидирования, а  $Y_1 C_1$  — после соответствующих выплат. Кривая безразличия  $I_1$  отражает уровень благосостояния индивида. К этой кривой безразличия  $I_1$  можно провести касательную  $Y_2 C_2$ , которая, как видно на графике, пройдет левее точки  $E_1$  и пересечет данную кривую безразличия в точке  $E_2$ . Достижение точки  $E_2$ , очевидно,

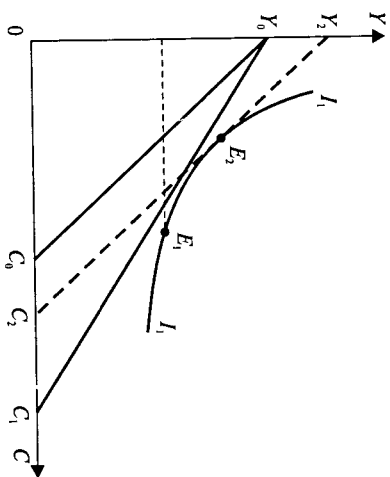


Рис. 13.2. Искажающее действие субсидий  
Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч. С. 192



требует меньших общественных расходов, чем достижение точки  $E$ , но это могло бы быть достигнуто за счет денежных выплат, которые потребитель мог бы потратить на основании собственного выбора. В связи с этим необходимо сделать вывод, что натурализация помощи позволяет решать конкретные задачи по целенаправленному доведению до конкретных потребителей либо распространять сферу действия программ общественных расходов на соответствующие институты, но при этом происходит дополнительное искажающее действие общественных расходов, в частности, к замещению труда досугом добывается замещение различных благ теми благами, потребление которых имеет приоритетную поддержку через программы общественных расходов.

В заключение рассмотрим еще несколько случаев, в рамках которых потребление соответствующих продуктов субсидируется в ограниченных пределах.

На рис. 13.3 отображены различные ситуации бюджетных ограничений в условиях лимитированных программ субсидирования.

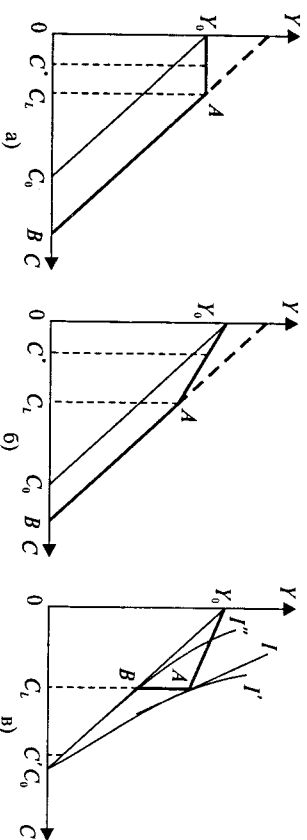


Рис. 13.3. Бюджетные ограничения при наличии лимитированных программ субсидий

Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч., С. 193

Как видно на графиках, точка  $C_L$  обозначает предел субсидий. Линия  $C_0$  отражает ситуацию до введения соответствующих программ общественных расходов. Жирными ломаными линиями выражены бюджетные ограничения, которые сложились в результате введения программ субсидирования.

В ситуации а) индивид получает определенное количество благ в размере  $C_L$  бесплатно, а все, что сверх этого, оплачивается за свой счет. В ситуации б) индивид может получить определенную часть блага  $C_L$  по льготной цене, а в ситуации в) на графике видно, что если

индивид не довольствуется неким установленным нормативом, то он теряет право на получение субсидии.

В ситуациях а) и б), как видно на рис. 13.3, с бесплатными выплатами связаны большие потери, чем с частичным субсидированием. Вель очевидно, что в ситуации а) равновесие установится в точке  $C^*$  в отличие от ситуации б), поскольку потребитель не выразит предпочтения отказаться от части бесплатно предоставляемого блага.

В ситуации в) устанавливается равновесие на участке  $BC_0$  бюджетного ограничения, что свидетельствует об отсутствии эффекта дохода и замещения и о высокой готовности потребителя оплачивать данное благо. Но если эта готовность будет не столь высока, то равновесие скорее всего установится в точке  $A$ , поскольку в этом случае потребитель сэкономит разницу в стоимости блага и сумму, равную отрезку  $AB$ . В этом и проявляется искажающее действие общественных расходов.

С учетом всего сказанного выше можно сделать вывод, что нелимитированные программы помощи порождают большие чистые потери, чем лимитированные, в рамках которых у части реципиентов может возникнуть эффект замещения, и то, что искажающее воздействие различных «натуральных» программ накладывается друг на друга, в результате чего результаты с трудом поддаются прогнозу и анализу. Поэтому при прочих равных условиях (а именно, отсутствие «особых» условий целедостижения) предпочтительнее отдавать денежным программам субсидирования потребления.

## 5. Оценка эффективности общественных расходов

В целях рационального использования общественных средств необходимо точнее определить их отдачу, сопоставив с затратами и проведя сравнительный анализ различных вариантов программ с точки зрения издержек и выгод. Эти и ряд других вопросов постоянно возникают перед специалистами, которые заняты разработкой, оценкой и исполнением бюджетов различных уровней. При этом необходимо решение проблемы нахождения и поиска альтернативных вариантов использования ресурсов общественного сектора и сравнение этих вариантов между собой с целью выявления наиболее оптимального.

Для оценки затрат и результатов при реализации программ общественных расходов необходимо, во-первых, определить компоненты затрат, а также круг последствий, к которым эти программы могут привести, во-вторых, разработать и ввести ряд экономических

измерителей, которые позволят измерить и оценить различные элементы затрат и результатов в едином масштабе, и, в-третьих, рассчитать разницу между затратами и результатами в форме чистой отдачи и/или минимизации потерь. При этом издержки и выгоды должны быть оценены с позиции всего общества, а чистая отдача будет представлять собой разницу между общественными выгодами и общественными издержками. Здесь необходимо также отметить, что достигнутые результаты следует рассматривать и оценивать с учетом как положительных, так и отрицательных внешних эффектов. Это объясняется тем, что в составе издержек должны быть учтены отрицательные внешние эффекты, а их сокращение следует рассматривать как положительный результат, отвечающий общественным интересам. В то же время положительные внешние эффекты представляют собой природ богатосостояния общества. Это важно, поскольку еще одной особенностью общественных расходов, с точки зрения их рациональности, можно сказать, выступает учет и оценка тех компонентов затрат и результатов, которые не являются объектами рыночных отклонений.

С учетом отмеченных выше положений можно сделать вывод относительно критериев оценки рациональности общественных расходов, к числу которых можно отнести следующие:

— экономический — отражает ресурсную сторону эффективности, т.е. количество, качество и состав ресурсов (с учетом минимизации издержек), необходимых для производства соответствующих благ;

— производительность — показывает отношение количества продукции с величиной затрат, необходимых для ее производства; — результативность — отражает соответствие между общественными расходами и конкретно достигнутыми с их помощью целями в форме соответствующих результатов.

Здесь следует особо отметить, что именно последний показатель, а именно результативность должен выбираться исходным и приоритетным (с позиции целеположения) при подготовке рациональных решений в рамках экономики общественного сектора. Именно на основе критерия результативности уже в дальнейшем решается проблема достижения высокой производительности, а также экономического подбора необходимых ресурсов.

Теперь об индикаторах результативности. Так, например, для сравнения вариантов общественных расходов, с точки зрения их экономичности, необходимо знать состав затрат и цены на них, а для оценки производительности следует использовать такие

качественные стандарты с учетом сравнительной ресурсоемкости каждого из них. В то же время оценка результативности предполагается разработку индикаторов достижения цели, в рамках которых могут быть выявлены оценка предпочтений потребителей и степень их удовлетворенности или неудовлетворенности состоянием общественного сектора.

В этой связи необходимо отметить, что подобные оценки предполагают проведение анализа, который дает возможность определить размер расхода ресурсов, необходимых для достижения поставленных перед общественным сектором специфических целей, и выбрать оптимальное решение. Подобный анализ не предполагает соизмерение между собой разнородных результатов. Здесь также важно, что такой анализ может быть проведен как в отношении среднего расхода ресурсов на результат, так и в отношении предельных величин. В целом совокупность подобных аналитических приемов принято называть термином «анализ издержек и результативность».

В практике хозяйственной деятельности в общественном секторе возможно применение анализа издержек и полезностей, который предполагает использование метода соизмерения близких по характеру результатов на основе применения системы весовых коэффициентов, разработанных экспертным путем.

Кроме рассмотренных выше методов анализа может быть использован также анализ издержек и выгод, который позволяет соизмерить затраты и результаты проектов в универсальной денежной форме. Подобный анализ выявит полезность соответствующих благ для потребителей, т.е. готовность налогоплательщиков заплатить за блага. Иными словами, надо выявить, какую денежную сумму готов был бы отдать налогоплательщик, чтобы не лишиться выгоды от реализации проекта. Если эта условная сумма выше, чем фактическая, то разность будет называться чистой выгодой. Максимальное значение чистой выгоды может быть достигнуто в точке, в которой предельные издержки уравновешивают предельную готовность платить.

Еще одна проблема при реализации программ общественных расходов, как уже отмечалось, состоит в возникновении внешних эффектов, которые могут иметь разную природу. В частности, если в результате реализации программы общественных расходов произойдет перемещение спроса от одних предприятий к другим, то подобные внешние эффекты имеют перераспределительный характер, и поэтому они могут не учитываться при определении общественных издержек и выгод, в отличие от тех внешних эффектов,

которые оказывают влияние на общую эффективность использования ресурсов (согласно правилу Каллора—Хикса) и соответственно требуют своей оценки. При этом издержки и выгоды могут быть осязаемы и неосязаемы при отсутствии рыночных проявлений. «Теневые» цены — это цены, которые могли бы сложиться, если бы все элементы затрат и результатов формировались на совершенных рынках. Подобные расчеты дают возможность оценить, во сколько обществу обходится реальная стоимость проекта и от каких альтернативных возможностей оно отказывается ради реализации данного проекта общественных расходов. Иными словами, это можно определить как альтернативную стоимость проекта, которая может оказаться как завышенной, так и заниженной. При этом также важна оценка неосязаемых благ, которую можно провести с помощью экспертных оценок и/или интервью. Некоторые возможности по оценке неосязаемых общественных благ дает ситуация, в которой они становятся заменителями частных благ и/или используются в качестве ресурса при производстве обычных товаров и услуг.

Еще можно отметить, что при проведении анализа издержек и выгод их следует привести к одному моменту времени. Это очень важно, поскольку обладание некоторыми благами в данный момент времени может оцениваться потребителями выше, чем перспектива их получения в будущем через *N*-е количество лет, и поэтому не так привлекательно могут выглядеть проекты общественных расходов, требующие больших начальных инвестиций, но приносящие отдачу лишь в сравнительно отдаленном будущем. В то же время для учета риска и неопределенности при составлении программ общественных расходов принято прорабатывать различные сценарии осуществления проектов. Обычно это «оптимистичный», «пессимистичный» и «средний» сценарии, которые можно сравнивать между собой для принятия и корректировки соответствующих решений.

Остановимся еще на одной, на наш взгляд, очень важной проблеме, а именно, проведение анализа издержек и выгод, оценка, например, при реализации политики в сфере распределения доходов населения.

В практике формирования программ общественных расходов существуют два принципиальных подхода. В первом подходе перераспределительная политика как бы накладывается на решения, которые отвечают принципу эффективности и определяют ограничения при их исполнении, в отдельных случаях вплоть до полного отказа от реализации подобных программ общественных

расходов. Такой подход четко не разграничивает экономическую эффективность и перераспределительные цели и удобен как в теоретическом, так и в практическом плане. Второй принципиальный подход предполагает, что политическое решение лежит в основе целеположения при осуществлении программ общественных расходов. Например, в результате реализации подобных программ должно произойти перераспределение ресурсов в денежной форме или форме общественных или социально значимых благ в пользу низко- и/или среднедоходных групп населения. В этом случае необходимо четко сформулированным политическим решениям придать относительные веса в соответствии с выгодами, получаемыми той или иной группой потребителей. Это позволит интегрировать в цели относительно распределительной политики интегрировать в целеположения и механизмы реализации программ общественных расходов, выделив следующие показатели:

- социальный эффект, характеризующий степень удовлетворенности населения качеством жизни;
  - социальная эффективность, отражающая изменения уровня жизни населения, т.е. социальный эффект в динамике;
  - социально-экономическая эффективность, показывающая экономическую эффективность инвестиционных вложений в социальную сферу с учетом достигнутого социального эффекта;
  - экономическая эффективность, отражающая экономическую эффективность на основе соотношения результатов и затрат.
- В заключение еще раз отметим, что при оценке социального эффекта от общественных расходов основное внимание следует уделять демографическим социальным параметрам, таким как рождаемость, смертность, продолжительность жизни. Остальные социальные параметры, связанные с функционированием социальной сферы, например, здоровье, уровень образования, жилищные условия населения могут быть рассмотрены в качестве факторов, влияющих на демографические параметры.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Уточните основные факторы роста общественных расходов.
2. Определите три основных направления общественных расходов.
3. Дайте характеристики основных видов субсидий.

4. Что понимается под сферой действия программ общественных расходов?

5. Как происходит перемещение выгод в случае субсидий производителям и потребителям?

6. Как влияет возникновение эффекта замещения и эффекта дохода при реализации программ общественных расходов?

7. Когда будет больше искажающее действие общественных расходов — в случае натуральных или денежных выплат?

8. Уточните основные критерии оценки рациональности общественных расходов.

9. Какими показателями определяется эффективность общественных расходов?

## Раздел 7

# БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

### ТЕМА 14

## ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### 1. Теоретические основы бюджетного федерализма

Развитие общественного (государственного) сектора характеризуется наличием двух тенденций — унитаризма и федерализма.

Для политических, поликонфессиональных сообществ людей и для стран, государственность которых исторически формировалась путем объединения и присоединения ранее независимых государственно-территориальных образований, характерным является федеративное государственное устройство. Оно позволяет полнее учесть разнообразные интересы людей, проживающих на всей территории страны. Федерализм по сравнению с унитаризмом позволяет обеспечить эффективную государственность в сочетании с политической свободой.

Федеративное государство, в отличие от унитарного, базируется на:

- принципе широкой самостоятельности входящих в него территориальных субъектов;
- принципе рамочной компетенции (установление рамочных условий, процедур и нормативов);
- принципе субсидарности, дополнительности (делегирование полномочий с местного, регионального уровня управления на федеральный уровень);
- четком разграничении компетенции, полномочий центра и субъектов Федерации в различных сферах государственной деятельности.

При рассмотрении вопроса о децентрализации предполагается, что решение будет зависеть от того, чему будет отдан приоритет, а именно, снижению издержек на информацию (и управление) или росту издержек от взаимозависимости. На рис. 14.1 проиллюстрированы условия для принятия решения. При этом надо учитывать, что:

а) децентрализация и/или степень федерализма государства зависят не только от издержек на информацию или издержек на управление и контроль. Определяющее значение имеют такие неэкономические факторы, как история, география, культура, формы устройства политических институтов;

б) проблема децентрализации касается в первую очередь политики аллокации ресурсов, а не политики стабилизации или перераспределения доходов, для которых, как правило, признается необходимость централизованного выбора;

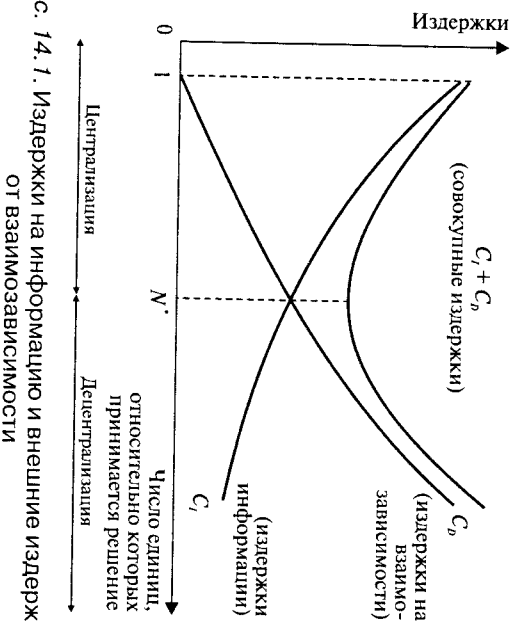


Рис. 14.1. Издержки на информацию и внешние издержки от взаимозависимости

— для стабилизации необходима координация из центра, которая диктуется взаимозависимостями между регионами одной страны (аналогичная проблема встает для стран, которые идут по пути интеграции в рамках ЕС и СНГ. Взаимозависимости между странами — членами Содружества значительно возрастают, и все настолько же требуется координация национальных политик в отношении складывающейся экономической конъюнктуры);

— в целях соблюдения справедливости политика перераспределения должна осуществляться в основном централизованно. В противном случае придется допустить существование нескольких различных функций общественного благосостояния внутри одной страны. Так или иначе, политика децентрализованного перераспределения малоуправданна ввиду миграции, которая может из-за этого возникнуть: «богатые» будут перемещаться в зоны, где перераспределение не такое сильное, а «бедные» — туда, где оно более значительно.

Некоторые местные сообщества, несмотря ни на что, склонны были расширять свою деятельность по перераспределению, ссылаясь — безосновательно — на лучшее знание того, где оно необходимо. В действительности все зависит от масштабов предусмотренного корректирующего перераспределения, от того, насколько гармонично согласуется политика отдельных децентрализованных единиц и от пространственной подвижности экономических агентов.

Так, к исключительному ведению Российской Федерации относятся внешняя политика, оборона, таможенный и тарифный режимы, федеральная государственная собственность и управление ею, установление правовых основ единого рынка, государственные финансы, федеральные банки, основы страховой системы, транспортная и связь. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об адвокатуре и нотариате. Вне пределов исключительного и совместного ведения Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Масштабы и объемы полномочий федеральных и местных структур определяются специфическими этническими, культурно-политическими и географическими особенностями исторического развития российской государственности.

## 2. Теорема о децентрализации. Гипотеза Тибу

Если страна состоит из двух регионов и функция спроса на некоторое локальное общественное благо для жителей первого региона характеризуется прямой  $D_1$ , то функция спроса для жителей второго региона — прямой  $D_2$  (рис. 14.2). Если решение будет приниматься децентрализованно, а предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны  $P^*$ , то первому региону благо будет поставлено в количестве  $Q_1$ , а второму — соответственно в количестве  $Q_2$ .

Далее рассмотрим ситуацию, когда решение будет приниматься централизованно на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений. Тогда при одинаковом уровне издержек наличие одной и той же шкалы предпочтений приведет к одинаковому уровню поставки благ, например  $Q^*$ . На рис. 14.2 точка  $Q^*$  находится между  $Q_1$  и  $Q_2$  и представляет собой некий усредненный показатель региональных предпочтений.

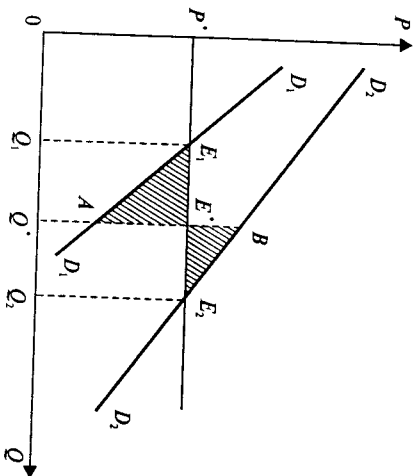


Рис. 14.2. Преимущество децентрализованной поставки локального общественного блага

Источник: Якобсон Л.И. Указ. соч., С. 250

Как видно в данной ситуации, переход от децентрализованного к централизованному принятию решения привел к потере полезности для потребителей, которую можно характеризовать площадью заштрихованных треугольников  $E_1E^*A$  и  $E^*BE_2$ . В самом деле, если  $D_1$  и  $D_2$  — линии предельных готовностей платить за благо, то для жителей первого региона увеличение его потребления за благо, то равно сумме, отображаемой площадью фигуры  $Q_1E_1AQ^*$ , а фактически платит площадь прямоугольника  $Q_1E_1E^*Q^*$ . В то же время для жителей второго региона уменьшение с  $Q_2$  до  $Q^*$  означает потери, равные площади фигуры  $Q^*BE_2Q_2$ , а расходы могут снизиться только на  $P^*(Q_2 - Q^*)$ , что равно площади прямоугольника  $Q^*E^*E_2Q_2$ .

Таким образом, децентрализация имеет количественно измеримую оценку. При условии, что линии  $D_1$  и  $D_2$  совпадают, при уровне издержек  $P^*$  нам было бы безразлично, как принимать решение — централизованно или децентрализованно.

На основании всего сказанного выше дадим формулировку теоремы о децентрализации: если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки локального общественного блага будет эффективнее централизованного или не будет уступать ему с позиции эффективности.

Данное определение дает нам возможность перейти от вопроса о преимуществах и недостатках децентрализации к вопросу о составлении общественных издержек и выгод. Децентрализация

обычно ведет к росту затрат, по крайней мере административных. Поэтому децентрализованная поставка общественных благ более дорога, чем централизованная. Однако если повышение издержек будет перекрыто выигрышем, который в нашем примере равен площади заштрихованного треугольника, то децентрализация эффективна.

Какие факторы будут оказывать воздействие на величину выигрыша от децентрализации и на возможную разницу в издержках между централизованным и децентрализованным вариантами? Рисунок 14.2 помогает понять ответ на эти вопросы, что при прочих равных условиях преимущества от децентрализации будут тем больше, чем будет значительнее межрегиональные различия в готовности платить за благо и чем ниже будет эластичность готовности платить за эти блага. На рис. 14.2 межрегиональные различия равны длине отрезков  $Q_1Q^*$  и  $Q^*Q_2$ , а эластичность в точках  $E_1$  и  $E_2$  соответствует высоте заштрихованных треугольников.

Снижение дополнительных издержек, связанное с централизацией, достигается и за счет экономии на масштабе. Централизация и связанная с нею стандартизация не только позволяют снижать затраты административного характера, но и ведут к удешевлению производства единицы общественного блага.

Безусловно, точно количественно измерить выгоды и издержки децентрализации в практике хозяйственной деятельности вряд ли возможно, но точное знание влияющих на них факторов позволяет обосновать оценку о конкретных проблемах бюджетного федерализма.

Гипотезу Тибу можно сформулировать следующим образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку она создает предпосылки для более точного выявления предпочтений индивидов относительно локальных общественных благ и позволяет наиболее полно реализовать эти предпочтения. В предельном случае предположенный Тибу механизм мог бы работать как рыночный механизм и обеспечивать достижение Парето-оптимального состояния: поскольку каждый индивид, «голосуя ногами», т.е. меняя место жительства, имел бы возможность подбирать себе наиболее подходящий набор локальных общественных благ и их «цен» (местных налогов). Здесь важно отметить, что при этом по отношению к данным благам во многом была бы решена и проблема определения готовности платить, а это дадо бы возможность рационализировать налоговую систему.

Очевидно, что в реальности существует ряд факторов, сдерживающих проявление данной тенденции. Во-первых, смена места жительства связана с издержками, к числу которых можно отнести денежные затраты на переезд, возможные потери заработка, а также ущерб для благосостояния, обусловленный утратой привычного окружения, круга общения, климатических условий и т.п.

Во-вторых, наличие внешних эффектов обусловлено тем, что издержки не всегда полностью ложатся на тех, кто принимал решение о смене места жительства. Так, внешние эффекты, при прочих равных условиях, не благоприятствуют повышению аллокационной эффективности, поскольку существует зависимость между уровнем издержек и масштабами производства общественных благ (в несколько ином контексте роль экономики на масштабе уже отмечалась выше). Переезд большого числа жителей может значительно изменить уровень издержек, которые ложатся на других лиц, проживающих в данном населенном пункте.

В-третьих, локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной, что также обуславливает проявление внешних эффектов, в частности возникают переливы. Например, улучшение охраны общественного порядка в отдельном населенном пункте в какой-то мере влияет на обстановку в целом регионе.

В-четвертых, индивиды далеко не всегда располагают совершенной информацией, которая им необходима для принятия оптимальных решений.

В-пятых, число потенциальных мест жительства, в том числе с точки зрения природно-климатических условий для индивида, далеко не безгранично, поэтому параметры развития общественного сектора вряд ли могут быть дифференцированы так же широко, как и потребительские предпочтения. Поэтому привести административно-территориальное деление и бюджетные полномочия в полное соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных общественных благ очень трудно как по причине историко-политических различий, так и по причине разнообразия самих этих благ, выгоды от которых могут распространяться в неодинаковых пределах.

Чем сильнее влияние каждого из перечисленных факторов, тем меньше Парето-улучшений может быть достигнуто в рамках сочетания политики миграции с бюджетной децентрализацией. В реальности влияние этих факторов настолько существенно, что это дает нам основание употребить слово не теорема, а только гипотеза.

Итак, уточним ряд принципиальных положений. Можно утверждать, что бюджетный федерализм будет эффективным, если:

- децентрализованно принимаются решения, которые относятся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном могут быть локализованы на данной территории;
- локализация выгод совместима с территориальной локализацией издержек, т.е. жители региона берут на себя преимущественную (не обязательно полную) ответственность за финансирование производства и поставки местных общественных благ;
- предпочтения, относящиеся к местным общественным благам, различаются в большей степени между регионами, чем внутри регионов, т.е. население региона в определенном смысле более однородно, чем население всей страны.

В реальности данные условия могут выполняться в различной степени.

### 3. Вертикальное и горизонтальное выравнивание

Теоретическая модель бюджетного федерализма может предполагать точное соответствие налоговых полномочий субъектов Федерации закрепленным за ними расходным обязательствам. В реальных же бюджетных системах в данной области всегда существует разрыв. Он обусловлен необходимостью решения задач макроэкономической стабилизации и перераспределения национального дохода, что требует централизации наиболее важных доходов источников на уровне центрального правительства. В результате происходит ослабление собственных доходов баз территориальных бюджетов и возникает проблема «вертикальной несбалансированности». Для ее решения применяются отчисления от регулирующих источников доходов и субсидирование расходов бюджетов территорий. В этой связи и возникает необходимость решения проблем как вертикального, так и горизонтального бюджетного выравнивания, что предполагает анализ трех основных положений, первые два из которых относятся к проблеме вертикального выравнивания, а третье — к горизонтальному выравниванию:

— распределение расходных функций: определяется, какими должны быть обязательства по реализации государством своей функции управления для каждого уровня власти в рамках единого социально-экономического пространства;

— распределение функций по обеспечению бюджетных доходов: определяется порядок финансирования бюджетных обязательств для каждого уровня власти и управления;

— межбюджетные финансовые расходы: определяют, какие финансовые средства между уровнями и при каких условиях необходимы для исполнения государством социальной и экономической функций и как при этом должны взаимодействовать между собой уровни власти.

Вертикальное выравнивание бюджетных доходов проводится одновременно с финансовым горизонтальным выравниванием — частичным перераспределением бюджетных ресурсов между регионами, от «богатых» к «бедным». Это делается в целях укрепления государственного единства и соблюдения принципа территориальной справедливости, что предполагает поддержание экономической эффективности функционирования региональных воспроизводственных комплексов, т.е. предотвращение вынужденной межрегиональной миграции или увеличения налоговой нагрузки в «бедных» регионах.

Далее более детально рассмотрим порядок распределения расходов и доходов полномочий, а также порядок предоставления межбюджетных трансфертов.

**Распределение расходов функций.** Как уже отмечалось выше, первый этап в разработке или оценке системы бюджетного федерализма — принятие решения о распределении обязательств по расходам между уровнями власти, которое и предопределяет потребности в доходах для каждого из них. Когда потребности известны, появляется возможность разработать систему доходов, при которой каждому уровню власти может быть обеспечен доступ к ресурсам, необходимым для выполнения соответствующих обязательств по расходам.

Порядок распределения расходов предполагает учет трех основных обязательств:

— определение ответственности за решения по номенклатуре и объемам производимых для населения товаров и услуг и определение нормативов их качества;

— финансирование ответственности за покрытие расходов по производству товаров и услуг для населения;

— определение ответственности за организацию порядка производства и предоставление населению товаров и услуг через общественный сектор или через частный.

Другой круг проблем связан с определением того, какой уровень

власти отвечает за обеспечение каждой из основных функций, исходя из уровня фактических расходов, поэтому остановимся на некоторых принципиальных теоретических положениях.

В большинстве развитых стран соблюдается принцип субсидиарности, т.е. обязательства перед населением и полномочия для их реализации формируются снизу. На вышестоящие уровни передаются лишь те функции, которые не могут быть реализованы на нижнем уровне. Весь бюджет формируется снизу, и это считается наиболее эффективным решением с точки зрения выполнения расходов обязательств.

При прочих равных условиях распределение расходов функций и полномочий предопределяется существованием границ децентрализации. Их наличие обусловлено, во-первых, эффектом от масштаба с точки зрения макроэкономической эффективности (экономией на средних издержках при осуществлении государственных расходов), во-вторых, возможностью локализации выходов в рамках конкретной территории, в-третьих, степенью различий в предпочтениях жителей отдельных регионов. В соответствии с этим расходы, связанные с макроэкономической стабилизацией (например обслуживание государственного долга), и расходы, влияющие на распределение доходов источников (например на обеспечение прожиточного минимума), являются обязательствами Центра. Так, к общегосударственным расходам в основном относятся чистые общественные блага национального масштаба, обладающие свойством «неконкурентности» (из увеличения числа потребителей) и свойством «неисключаемости» (из процесса потребления). Децентрализация функций по обеспечению таких благ приведет к негативным последствиям, в том числе к «бегству» от налогов или к «погоне» за общественными благами.

В качестве примера приведем порядок распределения расходов полномочий при реализации социальной функции государства, что предполагает обеспечение услугами, по своей природе относятся либо к чистому общественному благу (национальному, региональному или местного масштаба), либо к социально значимым благам, а это и определяет порядок их предоставления и финансирования. В этой связи к ведению центрального правительства надо отнести проблемы, связанные с обеспечением в рамках всей Федерации единого прожиточного минимума. Решение социальных задач, которые вытекают из макроэкономической политики и предполагают создание условия для раскрытия социальной приро-



ды самого рынка (обеспечение занятости, социальное страхование и т.д.), также относятся к ведению центрального правительства. Если социальные услуги по своей природе не относятся к чистому общественному благу национального масштаба, то большинство специалистов в области бюджетного федерализма и социальной политики считают целесообразным обязательство по их исполнению возложить на региональные власти либо на органы местного самоуправления. Децентрализация обязательств по предоставлению услуг населению, во-первых, позволяет властям максимально полно выявить потребности населения в этих видах социальных услуг и организовать работу по удовлетворению данных социальных потребностей и, во-вторых, способствует развитию конкуренции между местными органами власти. Конкуренция, безусловно, ведет к более эффективному предоставлению услуг, поскольку снижение издержек на производство услуг ведет к снижению налогов, а для избирателей выявляется реальная возможность контроля за деятельностью должностных лиц и органов власти на местах. Противники децентрализации обычно в защиту своей позиции приводят аргумент под названием «эффект от масштаба», что предполагает экономии от масштабов производства, а некоторые органы власти (или управления) слишком малы, чтобы получить выгоду от данного эффекта при производстве тех социальных услуг, за которые они ответственны. По нашему мнению, ответ на подобный вопрос лежит в рамках «кооперативного типа экономического поведения», что предполагает договоренности с соседними территориями о совместной деятельности по оказанию социальных услуг населению либо о приобретении их у вышестоящего уровня власти.

Еще одна проблема, которая формирует позицию противников децентрализации, заключается в том, что от некоторых видов услуг выигрывают лица, не проживающие на данной территории (вошедшие в экономическую литературу под названием «фрирайдеры», «безбилетники»), т.е. чем ниже уровень предоставления услуг, тем больше увеличивается возможность того, что их получат нерезиденты. Если это обстоятельство не будет приниматься в учет местными властями при решении вопросов об объемах предоставляемых услуг, то в результате объем услуг, приходящийся на потребителя резидента, будет сокращаться до такого уровня (за счет появления дополнительных пользователей), который будет противоречить интересам социального развития общества. В экономической литературе этот феномен описан в теории переполняемого общественного блага, а его разрешение лежит в рамках переговоров по выявлению прав

собственности и исключению нерезидентов («фрирайдеров») из процесса потребления.

Следует также различать функции финансирования и производства общественных благ. Например, с целью поддержания общегосударственных социальных стандартов по всей стране центральное правительство должно финансировать программу социального обеспечения, однако функция предоставления услуг может осуществляться местными властями, лучше знающими социальную ситуацию. Сложнее обстоит дело с расходами, которые не всегда однозначно можно отнести только к федеральному или только к местному уровню, например, на образование, здравоохранение, социальное обеспечение. С одной стороны, местные школы и больницы ориентированы на жителей данной местности, с другой — образованное и здоровое население приносит непосредственную пользу всей стране. Соображения территориальной справедливости также требуют выравнивания затрат на эти расходы, с тем чтобы по всей стране были обеспечены гарантированные Конституцией социальные стандарты. Поэтому функции финансирования часто передаются региональным властям или распределяются между последними и центральным правительством.

**Распределение функций по обеспечению бюджетных доходов.** Второй этап в разработке либо оценке системы бюджетного федерализма — принятие решения о распределении функций по обеспечению бюджетных доходов. Это выражается в том, что величина расходовемых обязательств на каждом уровне бюджетной системы должна соответствовать уровню полномочий по обеспечению бюджетных поступлений этого уровня власти. В данном контексте полномочия по обеспечению бюджетных поступлений зависят от определенного законом права правительства данного уровня власти извлекать доходы из своих собственных источников, например, права определять собственные налоговые базы и ставки налогов, а также размеры тех сборов, которые осуществляются ими непосредственно. Определяющим здесь является ответ на вопрос о достаточности полномочий для обеспечения поступлений, которые необходимы для финансирования всех предполагаемых расходов, возложенных на данный уровень власти.

В связи с этим необходимо сформулировать общетеоретические принципы, по которым можно определять, какие налоги и другие источники бюджетных поступлений в наибольшей степени соответствуют поступлениям в бюджеты правительства и местных органов управления в многоуровневой системе межбюджетных

отношений. Специалистами в качестве руководства к действию был сформулирован ряд требований, которые определяются, какие налоги могут и должны быть отнесены к компетенции различных уровней власти и управления. Эти требования были опубликованы в 1994 г. в отчете Всемирного банка, посвященном реформе межбюджетных отношений. К ним относятся следующие:

— прогрессивные редистрибутивные налоги должны быть централизованы;

— налоги, отвечающие задачам экономической стабилизации, должны быть также централизованы. Кроме того, необходимо обеспечить циклическую стабильность налогов более низкого уровня;

— неравномерные налоговые базы различных юрисдикций должны быть централизованы;

— налоги на мобильные факторы производства следует централизовать;

— налоги, взимаемые по принципу постоянного проживания, например акцизы, должны собираться на уровне регионов;

— налоги на полностью немобильные факторы должны взиматься на уровне муниципалитетов.

По нашему мнению, в данных принципах слишком большой акцент сделан на предпочтительность общенационального налогообложения, что до определенной степени противоречит формирующейся российской модели бюджетного федерализма. Но с учетом конкретной ситуации, которая сложилась в экономике России, а именно крайней степени разбалансированности ее экономического пространства, т.е. фактической его раздробленности по региональным и корпоративным интересам, такой высокоцентрализованный подход может быть целесообразным и эффективным средством.

Обычно специалисты по вопросам бюджетного федерализма считают, что региональные правительства и органы местного самоуправления должны быть независимыми от дотаций и трансфертов центрального правительства (в том числе и от доли в регулирующих налогах) и большую часть средств, необходимых для покрытия своих обязательств по расходам, должны собирать в виде собственных налогов. Например, если для покрытия расходов на выполнение экономических и социальных программ, которые региональные и местные руководители обещали своим избирателям, необходимо будет повышать налоги, руководители данного уровня будут более внимательны к тому, каким образом обеспечить эти поступления и как израсходовать полученные средства, в отличие от ситуации с расходованием средств, выделяемых из вышестоящих бюджетов.

В условиях, когда основным источником финансирования экономических и социальных программ являются ресурсы центрального правительства (в том числе и регулирующие налоги), политики в регионах и на местном уровне всегда будут готовы (а порой даже рады) обвинить вышестоящие органы власти в том, что средства предоставлены не в полном объеме. И тем самым они постараются снять с себя ответственность за некачественные и не предоставляемые услуги. При этом в полном объеме предоставленные населению услуги. При этом данные руководители будут готовы затратить огромные усилия на лоббирование в вышестоящих министерствах и ведомствах возможности получения доступа к финансовым ресурсам вместо того, чтобы заниматься конкретной работой по обеспечению населения услугами, за которые они несут прямую ответственность.

В случае, когда основным источником для покрытия расходов на региональном и местном уровнях являются собственные налоги, политикам приходится отчитываться перед избирателями за те налоги, которые они их убеждают платить. Им необходимо объяснить избирателям, что обещанные услуги важнее, чем сокращение налогов, и что повышение качества и объема предоставляемых социальных услуг приведет к увеличению налогов. В свою очередь, налогоплательщик (он же — избиратель) будет лучше представлять напрямую и косвенную взаимосвязь между количеством и качеством услуг, которые он вправе требовать, и теми затратами, которые необходимы на их производство и обеспечение. Реализация этих положений ведет к развитию демократических институтов, открытости власти и становлению гражданского общества, что является конституционной нормой в демократическом государстве.

Другой аргумент состоит в том, что центральное правительство, предоставляющее дотации на финансовое обеспечение социальных значимых услуг, в принципе вправе потребовать контроля (за региональными и местными органами власти и управления) над тем, как они расходуют полученные средства. Но если будет введен реальный контроль по данным видам расходов, то это войдет в противоречие с принципами бюджетного федерализма, поскольку лишит нижестоящие органы власти и управления всякой гибкости, которая необходима для реагирования на различные запросы своих избирателей.

Именно региональные и местные руководители должны проявлять гибкость, особенно в предоставлении социально значимых услуг. Реальной опорой для обеспечения мобильности нижестоящих органов власти и управления должна стать их собственная

налоговая база. В качестве примера приведем условную ситуацию, когда до 50% поступлений для нижестоящего органа власти либо управления обеспечивается за счет средств вышестоящего. В случае если общие расходы нижестоящего органа власти или управления увеличатся на 10% (при условии, что вышестоящий орган не обеспечивает финансирование данного увеличения), соответствующему органу власти или управления придется изыскивать резервы для 20%-ного увеличения собственных налоговых поступлений. И если эти ресурсы не будут изысканы, то в конечном итоге это отразится на снижении качества обслуживания населения. Весь изложенный выше материал дает нам возможность перейти к проблеме межбюджетных расходов.

**Межбюджетные расходы.** В начале мы отметили, что при разроботке либо оценке системы бюджетного федерализма на заключительном этапе требуется определить, какие финансовые средства и при каких условиях (перераспределяемые между различными уровнями власти и управления) необходимы для исполнения государством своих функций. По оценкам специалистов, межбюджетные расчеты обычно составляют значительную часть бюджетных средств федеральных и региональных уровней власти. В бюджетах городов и других объектов местного самоуправления межбюджетные поступления играют еще более существенную роль.

Центральное правительство предоставляет трансферты правительствам регионов, а те, в свою очередь, обеспечивают трансфертами нижестоящие органы власти и управления, руководствуясь следующими стандартными целями:

1. Устранение неравенства в финансовых возможностях (в том числе гарантии доходов по федеральным социальным программам).

2. Поощрение конкретных видов правительственной деятельности и обеспечение отдельных видов социально значимых услуг, предоставляемых государством.

Остановимся подробнее на стандартных целях предоставления дотаций (под дотациями понимаются все виды финансовой помощи, в том числе и регулирующие налоги) центральным правительством нижестоящим органам власти и управления. В случае несбалансированности между возможностями региональных правительств получения доходов и объемов их обязательств по расходам необходимо применение различных форм их финансовой поддержки. Это предполагает, что вышестоящий орган власти прямо и/или косвенно осуществляет финансирование услуг,

предоставление которых находится в компетенции региональных и местных органов власти и управления. При этом задача состоит в том, что необходимо сбалансировать систему социально-экономических показателей, поскольку значительное неравенство в экономическом и социальном развитии тех или иных регионов может привести к разрушению единого экономического и социального пространства.

Достижение цели устранения неравенства финансовых возможностей в рамках политикой горизонтального выравнивания наиболее характерно для европейской модели бюджетного федерализма.

Как отмечалось выше, в рамках политики горизонтального выравнивания есть и вторая стандартная цель предоставления дотаций от вышестоящих нижестоящим органам власти и управления, которая предполагает поощрение конкретных видов правительственной деятельности. Достижение данной цели характерно для американской модели бюджетного федерализма (в основе которой лежит принцип самодостаточности региона), поскольку предполагает реализацию различных программ по развитию социальной и экономической инфраструктуры территорий.

На основании изложенного выше материала можно сделать принципиальный вывод: идея федерализма как территориальной формы демократии, выраженная в концепции бюджетного федерализма, в основе которой может лежать принцип самодостаточности регионов, предполагает, с одной стороны, обеспечение прав на получение определенного объема товаров и услуг соответствующего уровня качества и в формах, отвечающих потребностям как каждой отдельной личности, так и территориальных общностей людей, а с другой стороны, предполагает выравнивание через мерной дифференциации в уровне жизни населения в различных регионах в рамках общенациональных социальных стандартов.

#### **4. Модели бюджетного федерализма (США, Германия, Россия)**

Вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание представляют две стороны единого бюджетного процесса. Практически не отделимы друг от друга, но все же следует отметить, что в разных странах преобладают различные подходы к формированию межбюджетных отношений.

Так, согласно американской модели доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных

источников, обеспечивая тем самым самостоятельность бюджетной политики штатов и муниципалитетов. В соответствии с этим поддом в США местные налоги играют самостоятельную роль и служат основой для формирования доходной части местных бюджетов. Тем не менее и в США механизм формирования бюджетов штатов и муниципалитетов также характеризуется перераспределением доходов в процессе формирования нижестоящих бюджетов. Так, бюджеты штатов получают субсидии из средств федерального бюджета, и доля их составляет в бюджете штата порядка 17% от общих доходов или поступлений в бюджет, в доходах муниципалитетов доля субсидий более значительна, около 25%. Через субсидии и дотации федеральное правительство активно влияет на процессы социального и экономического развития.

Таким образом, суть американской модели бюджетного федерализма состоит в том, что в ней доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, обеспечивая самостоятельность бюджетной политики региона. При этом на полученные в рамках горизонтального выравнивания финансовые ресурсы используются не на покрытие расходов по текущему потреблению, а на развитие.

В европейских странах, как правило, местные налоги при всей их множественности играют вспомогательную роль в формировании доходов местных бюджетов. Например, в Великобритании основным источником доходной части местных бюджетов являются федеральные налоги, а в бюджетах графств и городов отчисления от федеральных налогов составляют от 70 до 90%. В Германии также доля местных налогов в доходах местных бюджетов невелика, в то же время субсидии и дотации из федерального бюджета и бюджетов земель составляют около 40%. Нужно отметить, что в Германии «богатые» земли перечисляют часть своих финансовых поступлений менее развитым землям, как следствие этого местные бюджеты в основном формируются за счет распределяемых по вертикали субсидий и субвенций из бюджета федерального правительства. Субвенции расходуются по строго целевому назначению и выделяются в основном на социальную сферу.

В Германии сложилась следующая практика определения бюджетных расходов в соответствии с полученными доходами и горизонтальным финансовым выравниванием.

На первом этапе определяются доходы территории, которые могут быть получены за счет закрепленных чистых местных налогов и от регулируемых налогов в зависимости от доли территории в со-

ответствующих доходах. При выявлении такой доли в подоходном налоге руководствуются принципом местожительства налогоплательщика, а в налоге с корпорации — прибылью с предприятия, расположенного на данной территории.

На следующем этапе определяется объем средств, который образует совместный фонд территорий, направленный на горизонтальное выравнивание. Он определяется в соответствии с количеством жителей территории как показателем концентрации предпринимательской деятельности и емкости рынка. Одна четвертая часть совокупной доли территории в налоге с оборота направляется в соответствии со специальным законом на горизонтальное выравнивание, на предоставление субсидий финансово слабым землям, с тем чтобы довести их доходы на душу населения до 95% от среднего показателя по стране, т.е. в рамках горизонтального выравнивания полученные регионами финансовые ресурсы используются для обеспечения текущих расходов.

Столь принципиальное различие в порядке формирования американской и европейской моделей бюджетного федерализма, на наш взгляд, обуславливается двумя основными причинами. Первая причина: на территории США сформировано единое социально-экономическое пространство и разрыв в уровне доходов между наиболее богатыми и бедными штатами составляет только 2 раза, в отличие от стран Европы, где региональный разрыв в уровне доходов составляет 5 и более раз. Вторая причина состоит в том, что, как уже отмечалось выше, в рамках вертикального выравнивания в США исходят из принципа самостоятельности региона, т.е. уровень его доходов, полученных через закрепленные налоги, должен соответствовать объему расходов на текущее потребление, а в Европе регионы делятся на регионы-доноры и реципиенты. При этом важно отметить, что в американской модели бюджетного федерализма центр несет социальные обязательства только на уровне бюджетов прожиточного минимума, т.е. в отношении маломощных слоев населения. Европейской модели бюджетного федерализма центр в рамках определенных социальных стандартов принимает обязательства по предоставлению населению социальных услуг в рамках бюджетов простого и расширенного воспроизводства.

В США финансовый федерализм, по сравнению с Германией, отличается более сильными тенденциями кооперативного федерализма, который выражается в развитой системе так называемых «межправительственных субсидий», в предоставлении большого числа федеральных субсидий с долевым участием штатов в формировании

программ (например, блокковые субсидии, субсидии по программе общегото разделения доходов). Для США характерна высокая интенсивность процессов децентрализации в бюджетно-налоговой сфере. В отличие от Германии здесь применяются более гибкие формы разграничения между федеральным правительством, звеньями и местными органами власти. Хотя американская налоговая система и раньше предусматривала закрепление за бюджетом федерального правительства, бюджетами штатов и местными бюджетами соответствующих видов налогов.

Эти процессы особенно усилились с провозглашением в 80-х годах в период правления президента Р. Рейгана концепции «нового федерализма». В соответствии с этой концепцией был взят курс на сокращение размеров федеральной помощи штатам и местным органам власти, на уменьшение вмешательства федерального правительства в процесс реализации программ на уровне штатов и местных органов власти. Была принята ориентация на то, чтобы на местах в большей степени полагались на собственные ресурсы. В конце XX в. в США доля федеральных субсидий в общих расходах федерального бюджета сократилась с 15,5 до 10,8%. Это объясняется тем, что, во-первых, возрастает стремление к финансовой независимости и автономии бюджетов штатов и местных органов власти, сокращается доля в них федеральных отчислений и субсидий и возрастает доля собственных поступлений.

Во-вторых, при выборе налогов на местном уровне придается особое значение объективности оценки базы налогообложения и стабильности налоговых поступлений. Поэтому в США, как и в других странах с развитой рыночной экономикой, основным источником доходной части местных бюджетов являются имущественные налоги, т.е. налоги, взимаемые с домов, земли и других видов недвижимого имущества. На уровне штатов взимаются традиционно принятые репрезентативные налоги: налоги на владение транспортными средствами, налоги на выдачу лицензий на управление транспортными средствами, налоги с наследства и дарения, налоги с выручки предприятий и объектов коммунального хозяйства (водо-, электро-, газоснабжение и т.д.) и другие региональные, местные налоги.

В-третьих, процессы децентрализации в сфере налогообложения — проявление развития местной демократии. Они идут в американском обществе более интенсивно, чем в других демократических государствах. Об этом свидетельствует то, что многие налоги, характеризующие государственную монополию и относящиеся в других государствах к общеобязательным федеративным (напри-

мер, акцизные налоги на табак, спиртные напитки, горючее и значительная доля подоходного налога, налога на продажу), находятся в компетенции штатов. Немаловажной причиной этого является необходимость эффективного функционирования механизма общественного выбора: усиление ответственности властей перед избирателями. Механизм общественного выбора тем эффективнее, чем теснее связь между гражданином как налогоплательщиком и избирателем.

В-четвертых, сильное развитие местного самоуправления, низовой демократии в США, отмеченное всемирно известным политологом А. Токвилем, проявляется в особенностях формирования доходов местных бюджетов. Важное место в доходной части местных бюджетов занимают неналоговые поступления — доходы от эксплуатации коммунальных предприятий, от эксплуатации во-доемов, различных сборов, поступлений от пользования дорогами и доходов от совместной собственности, управляемой местными органами власти.

В США получили распространение два способа организации взаимосвязи федерального правительства, органов власти штатов и местных властей: прямой — в виде федеральных субсидий и косвенный — в виде вычета целиком или частично из величины общеобязательного федерального налога суммы местных налогов.

С учетом отмеченных выше тенденций и положений можно сделать вывод, что европейская модель отличается от американской в основном высокой долей отчислений от общегосударственных налогов в территориальные бюджеты, что обеспечивает большее единство бюджетной политики в масштабах страны. В случае их недостаточности для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности формирование доходов бюджетов осуществляется также за счет финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов вышестоящего уровня и распределяемой по уровням бюджетной системы в виде трансфертов.

Критерии эффективности действия механизма горизонтального выравнивания зависят от выбора целей, к числу которых принято отнести:

- выравнивание стартовых условий для финансирования и предоставления общественных благ (повышение уровня дохода, налогового потенциала — американская модель);
- выравнивание уровня потребления общественных благ (дотирование расходов в соответствии с минимальными социальными стандартами — европейская модель).

Обычно в практике межбюджетных отношений пытаются в той или иной мере решать обе задачи.

Далее более подробно остановимся на особенностях процесса формирования российской модели бюджетного федерализма.

Так, на первом этапе (1991—1993) при строительстве федерализма в демократической России были вынуждены отказать от жесткого каркаса власти федеративных отношений, существовавших в советский период, и учесть исторический опыт развития российской многонациональной государственности. В основу федеративного договора была положена коллективно выработанная асимметричная модель отношений центральных властей и субъектов Федерации, предусматривающая различный статус субъектов Федерации — республик, краев и областей, а также автономных образований.

Однако новая Конституция, принятая на референдуме в конце 1993 г., содержит некоторые аспекты «кооперативного» федерализма, предусматривающие области совместного ведения Федерации и ее субъектов без жестко фиксированного разграничения полномочий между ними. Более того, согласно ст. 5 п. 2 республика (государство) имеет свои конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономное образование имеют свои устав и законодательство.

Эти положения Конституции могут породить тенденции к сепаратизму и возникновению спорных вопросов по взаимоотношению центра и субъектов Федерации. В решении таких спорных вопросов, как показывает опыт зарубежных федеративных государств, большую роль играет конституционный суд. Однако в России в силу ряда обстоятельств он не стал главным арбитром регулирования конфликтных ситуаций, затрагивающих конституционные процессы. В этой связи надо отметить, что в 2001 г. в России начался третий этап в развитии федеративных отношений, который направлен на сохранение единства и целостности РФ и сопровождается выстраиванием вертикали властных структур при условии децентрализации многих функций управления.

В заключение отметим, что устойчивость федеральных отношений определяется порядком разграничения полномочий между центрами и субъектами Федерации в области налоговой и бюджетно-финансовой политики, поэтому можно сделать вывод, что в РФ финансовой основой выполнения расходных обязательств бюджетами разного уровня является поступление средств собственных (закрепленных), регулирующих налогов, а также системы

межбюджетных трансфертов в рамках политики горизонтального выравнивания. Под регулируемыми налогами понимаются федеральные налоги, которые в определенной законом пропорции делятся между Центром и региональными и местными органами власти и управления. В Российской Федерации это подоходный налог с граждан, налог на прибыль и НДС. За каждым уровнем бюджетной системы РФ также закреплены своиственные региональные и местные виды налогов.

## **5. Основные направления реформирования межбюджетных отношений в РФ**

Одним из аспектов совершенствования в сфере бюджетно-налоговой политики выступают экономические отношения между Центром и территориями, перераспределение ресурсов между субъектами Федерации остается одной из самых сложных проблем в сфере внутренней экономической политики Российского государства.

Нынешнее кризисное состояние межбюджетных отношений продиктовано сложившейся социально-экономической ситуацией на данном этапе развития нашей страны. В условиях глубокой дифференциации субъектов Федерации по уровню производства, благосостояния и «бюджетной зависимости», когда разрывы составляют не несколько процентов, а несколько раз, реальное развитие отношений финансового федерализма и формирование единого социально-экономического пространства возможно только на основе стабильного экономического роста. Тогда окажутся восстановленными промышленный и социально-трудовой потенциал общества, будет происходить не «дележ» постоянно сужающейся региональной и местной базы налогообложения, а ее наращивание.

В то же время сложившаяся практика в реализации российской модели бюджетного федерализма во многом не соответствует задаче формирования единого социально-экономического пространства, следовательно, дальнейшее проведение реформ будет тормозиться неразрешенными противоречиями в самой системе межбюджетных взаимодействий федеральных, региональных и местных органов власти и управления. Поэтому обновление межбюджетных отношений, приведение их в соответствие с задачами проводимой в России социально-экономической политики, с принципами бюджетного федерализма будут являться, в свою очередь, важным фактором экономического роста и становления реальной федерации.

Как известно, модель построения межбюджетных отношений в нашей стране предполагает, что формирование бюджетов разного уровня бюджетной системы осуществляется в основном по двум направлениям: перераспределение доходов от федеральных регулирующих налогов и использование закрепленных налогов.

На наш взгляд, при формировании системы межбюджетных отношений следует обратить внимание прежде всего на механизм распределения долей регулирующих федеральных налогов. От решения проблем оптимизации распределения налогов между бюджетами разной бюджетной системы зависит сокращение числа дотационных субъектов Российской Федерации, ныне нуждающихся в финансовой поддержке, а также уменьшение не всегда обоснованных встречных финансовых потоков. Кроме того, механизмом регулирования межбюджетных отношений через изменение нормативов отчисления от регулирующих налогов (при условии закрепления этих пропорций на длительный временной период) будет стимулироваться заинтересованность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении своих доходов в целях обеспечения финансовой устойчивости и самостоятельности бюджетов территории.

Усиление финансовой самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов также должно основываться на полном закреплении за бюджетами соответствующего уровня отчислений определенных доходных источников (закрепленные налоги), которые гарантировали бы им стабильное поступление собственных доходов и самостоятельное формирование бюджетов, повышая тем самым уровень бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

Обоснованность данного подхода к решению проблем межбюджетных отношений подтверждается мировой практикой, в соответствии с которой за каждым уровнем власти должны закрепляться те источники доходов, которые этим уровнем наиболее контролируемы и на которые этот уровень может оказывать наибольшее влияние.

Поэтому в настоящее время для бюджетов субъектов Российской Федерации и для бюджетов муниципалитетов следует сформировать условия для обеспечения финансовой самостоятельности в размерах, необходимых для осуществления ими функций в рамках пределов их ведения, закрепления за ними конкретных видов доходов в размерах, гарантирующих выполнение ими соответствующих обязательств. Подобное закрепление источников доходов в бюджет

разного уровня позволит реализовать в системе межбюджетных отношений принцип «нижнего уровня» или субсидиарный порядок, при котором каждая функция по расходам закрепляется за самым нижним уровнем власти, способным ее выполнить. Это позволяет уменьшить неоправданные встречные потоки между бюджетами разных уровней и снизить объемы финансовой помощи, выделяемой субъектами Федерации и муниципалитетами. Иными словами, если в соответствии с принципом «нижнего уровня» межбюджетные отношения представлять в виде пирамиды, то ее основанием являются бюджеты муниципалитетов, а в вершине пирамиды лежат федеральный бюджет. Местные бюджеты представляют собой не просто низовое звено бюджетной системы, а создают фундамент всей бюджетной системы.

В ходе распределения средств надо исходить из обоснованной потребности в расходах на душу населения, необходимых для финансирования правоохранения, образования и содержания объектов ЖКХ. Они должны определяться по единой методике на основе определенных (минимальных) социальных стандартов, но с учетом географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей регионов, и рассчитанной аналогичным образом обоснованной потребности консолидированного бюджета РФ. В этой связи следует отметить, что:

- социальные нормативы и нормы, регламентируемые в качестве государственных социальных стандартов, должны являться основой для расчета минимально необходимого размера расходов при формировании федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Обеспечение государственных минимальных социальных стандартов должно иметь приоритетное значение при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;
- целесообразно передать полномочия по организации выплаты всех видов социальных пособий органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, а размеры социальных пособий необходимо рассчитывать, исходя из сложившегося в регионе среднедушевого дохода семьи. Внедрение адресности и заявительного принципа при выплате социальных пособий и при условии соблюдения дифференцированного подхода к размерам выплат по регионам позволит, не увеличивая общего объема предоставляемой помощи, сделать социальную помощь эффективным средством

по поддержанию уровня доходов наименее обеспеченных социальных групп населения.

С учетом приведенных выше тенденций отметим, что совершенствование механизма финансовых взаимоотношений между Федеральным Центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления относится к числу важнейших направлений бюджетной политики и будет способствовать решению следующих задач:

- повышению эффективности функционирования региональных бюджетных систем;
- сокращению дотационности и количества дотационных территорий;
- минимизации встречных финансовых потоков;
- обусловленности выделения средств и контролю за их использованием;
- особой финансовой поддержке высокодотационных территорий;
- избирательной инвестиционной поддержке;
- использованию режимов долевого финансирования для реализации отдельных программ и проектов;
- повышению заинтересованности нижестоящих органов власти и управления в увеличении производственного и налогового потенциала территорий.

В заключение необходимо еще раз подчеркнуть, что успешная деятельность по реализации бюджетно-налоговой политики государства в условиях дальнейшего реформирования межбюджетных отношений позволит восстановить инвестиционные функции федерального бюджета для целей финансовой поддержки базовых отраслей науки, спортивных и импортозамещающих производств, а также благоприятий агропромышленного комплекса. Это является одним из важнейших условий для выполнения государством своих социально-экономических функций, так как эффективное функционирование предприятий позволяет включить социальную природу рынка, которая в первую очередь предполагает накопление, обмен и распределение общественного богатства в процессе производства, а не его потребление и перераспределение. Поэтому для обеспечения бюджетно-налоговых механизмов в условиях формирования российской модели бюджетного федерализма в общем плане следует завершить процесс формирования:

- во-первых, налоговой системы, включающей в себя закрепленные и разделительные налоги (федеральные, региональные

и местные), сквозные налоги, которые будут делиться по твердым ставкам (на длительный срок) между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;- во-вторых, системы трансфертов между субъектами Федерации и федеральным бюджетом, обеспечивающих финансовую помощь тем регионам, в которых показатели среднедушевого дохода и социальных услуг ниже, чем предусмотренные в системе единых минимальных стандартов.

По каждому элементу из этих двух направлений необходимо вести специальную работу по совершенствованию методических и организационно-технологических процедур. При их подготовке следует исходить из предположки того, что некоторое обособление уровней бюджетной системы Российской Федерации, обусловленное тенденцией к развятию и управлению собственной доходной базой региональных и особенно местных бюджетов, должно сочетаться с нарастающим масштабом и интенсивности перераспределительных финансовых процессов в рамках политики горизонтального выравнивания в целях формирования единого социально-экономического пространства.

### Вопросы для самопроверки

1. В чем отличие федерального государства от унитарного?
2. Охарактеризуйте влияние децентрализации на уровень издержек на информацию и взаимозависимость.
3. Как в рамках теоремы о децентрализации определяется преимущество децентрализованной поставки общественных благ?
4. О чем свидетельствует гипотеза Тибу?
5. От чего будет зависеть эффективность децентрализованного принятия решений?
6. Что понимается под горизонтальным и вертикальным выравниванием?
7. Опишите основные подходы к распределению расходных функций.
8. От чего зависит порядок распределения доходных функций?
9. Уточните цели межбюджетных расходов в рамках политики горизонтального выравнивания.
10. Охарактеризуйте основные отличия американской модели бюджетного федерализма от немецкой.
11. Опишите особенности вертикального и горизонтального выравнивания в различных моделях бюджетного федерализма.
12. Дайте характеристику российской модели бюджетного федерализма.



## ТЕМА 15 ОСОБЕННОСТИ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства и призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого города, поселка, деревни, каждой какой-либо сплассом обособленной населенной территории. Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения, это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами — права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление является соратником государственной власти, и его развитие освобождает органы государственной власти от «текучки» и позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем.

Органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. Так, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 132) при наделении этих органов отдельными государственными полномочиями им должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства. Главы 5—6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточняют данное положение Конституции РФ. Из этого следует, что признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагают определенные обязательства со стороны государства по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

В РФ процесс становления и развития местного самоуправления протекает с большими трудностями. Есть множество причин и проблем, в том числе и проблем финансирования, замещающих и не способствующих развитию местного самоуправления в РФ. Особое место в рамках данной лекции будет уделено определению понятия финансовых основ местного самоуправления, а также процессу формирования и утверждения местного бюджета как основе эффективного функционирования местного самоуправления.

### 1. Теория местного самоуправления

Теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает соизаение субъекта и объекта управления, другими словами, участие граждан в решении всех касающихся их вопросов. Разнообразные практики местного самоуправления и сегодня определяют следующие теории, сформировавшиеся в основном в XIX в.:

- теория свободной общины;
- общественная теория управления;
- государственная теория.

Теория свободной общины подчеркивает, что исторически первична именно община, а не государство. Из этой теории вытекают следующие принципы организации местного самоуправления:

- органы местного самоуправления — это органы общин (местных сообществ), а не государства;
- избирательность органов местного самоуправления членами общины.

Подчеркивается, что собственные дела общин отличны по своей природе от дел государственных, что государственные органы не вправе вмешиваться в них, они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции. Как и в случае с правами человека, роль государства состоит не в том, чтобы «надеяться» общину правами, а в том, чтобы эти права охранять и гарантировать.

В то же время необходимо отметить, что общественная теория управления на первый план выдвигала не естественные права общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно общественной теории, — это заведование делами местного хозяйства. Вместе с тем эта теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частнопроводными объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.).

Согласно государственной теории самоуправления, выдвинутой немецкими правоведцами, местное самоуправление представляет собой форму организации государственного управления на низовом уровне. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными

чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ, с точки зрения государственной теории, призвана обеспечить более эффективное решение данных вопросов на низовом уровне.

Государственная теория рассматривает местные органы управления прежде всего в качестве агентов центральных государственных органов и учреждений по оказанию услуг населению в соответствии с общепризнанными стандартами и под общепризнанным руководством.

Концепция дуализма муниципального управления трактует муниципальную деятельность как самостоятельность в чисто местных делах и подчиненность при исполнении определенных государственных функций. Она выдвигает тезис о двойственном характере местного самоуправления. Когда органы местного самоуправления осуществляют соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, они должны действовать как инструмент государственной администрации. Российские либеральные ученые всегда выступали с критикой концепции дуализма, поскольку считали, что сущность самоуправления заключается в предоставлении местному обществу права самому вести своими общественными интересами и в сохранении за правительственными органами заведования делами только государственных делами.

Популярность любой из этих теорий в каждой стране всегда зависит от множества причин исторического и национального характера, от общей демократической или авторитарной направленности политической системы. Различные теории — всегда не умозрительное, а действительное, управленческое, так как проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей историей становления местного самоуправления в России и за рубежом.

### **Российская школа местного самоуправления**

В российской научной традиции представлены все три основные теории местного самоуправления. Земская реформа 1860-х годов рождалась в борьбе между сторонниками общественной и государственной теорий.

Основываясь на идеях о самостоятельности русской общины и ее неотъемлемых правах, сторонники общественной теории выступали за независимость земских институтов от государства и противопос-

тавляли местное самоуправление, рadeющее за местные интересы, бюрократическому государственному порядку, подчеркивая, что местное самоуправление чуждо политике и властным интересам.

В то же время сторонники государственной теории самоуправления определяли местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где децентрализация обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, отражают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением.

При этом реально практику земской деятельности во многом определяла общественно-хозяйственная теория.

Основные теории местного самоуправления сохранили свое значение и в наши дни. Для развития местного самоуправления в 1990-х годах характерна смена концепций, послужившая основой политических преобразований. Начало было положено экспериментами по внедрению самофинансирования и хозрасчета в области территориального управления (1990—1991). Однако на смену хозяйственной теории быстро пришла концепция дуализма, а фактически — государственная теория управления. Местные советы стали элементами государственной системы (1991—1993). Новая российская Конституция 1993 г. была создана в рамках общественной теории местного самоуправления. Она вывела значение местного самоуправления за рамки узкопрагматического его понимания как системы местной власти, обеспечивающей эффективность управления городами и селами. Институт местного самоуправления играет в ней не менее важную роль, чем свобода слова, совести и другие основы демократической системы. Свидетельство тому — конституционные гарантии местному самоуправлению и прежде всего гарантии независимости местного самоуправления от системы государственной власти. Это основа, на которой формируется гражданская инициатива и достигается общественный договор.

Так, Конституцией Российской Федерации определяется суть местного самоуправления как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130).

Согласно российской Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее она допускает использование административной инфраструктуры местного самоуправления в целях осуществления

государственной политики: «Органы местного самоуправления могут наделаться законом отделимыми государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств» (ст. 12).

Конституционные гарантии включают самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов (ст. 130). Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется также правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретов на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 132).

В 1998 г. Российская Федерация ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Хартия, принятая в 1985 г. большинством европейских государств в форме конвенции, стала результатом многолетнего поиска консенсуса между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления. Она подчеркивает прежде всего общедемократические начала местного самоуправления, отмечая в преамбуле, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя».

#### Англосаксонская и континентальная модели

В Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространялись по всему миру — англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская модель распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритания, США, Канада, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Она имеет следующие черты:

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

Основной принцип заключается в том, чтобы действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США — штатами, т.е. на региональном уровне).

Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычаев, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в ковенантной форме, например за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния — государственные дотации.

Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Ее чертами являются:

- сочетание местного самоуправления и местных административных органов государственной власти местного уровня; выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

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

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа выступают местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления возникают на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммун, каждая коммуна имеет свой представительный орган — совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также осуществляет обращение в судых коммунальных решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует).

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели,

вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной моделей. Сегодня наблюдается тенденция к сближению моделей местного самоуправления: сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Так, в различных странах можно выделить четыре основные модели организации местного самоуправления:

- «сильный мэръ», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);
- «сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (сев.-американская);
- «сильный директор» — глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);
- «сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главной исполнительной власти (южногерманская).

В целом в Европе отношение к местному самоуправлению поляризуется по оси «север» — «юг», которые условно можно разделить на две группы. Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы — низкой.

Две группы стран по-разному решают дилемму защиты прав граждан и территориальных различий в вопросе об объеме предоставления общественных услуг.

В первой группе стран права граждан понимаются прежде всего как их права на защиту от вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Свобода местных общин делать выбор, какие услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важным, чем желание обеспечить всем гражданам одинаковый набор социальных благ.

В странах второй группы необходимость государственного контроля обосновывается, в частности, и тем, что многие функции, осуществляемые местным самоуправлением, по своей сути носят общегосударственный характер, в связи с чем следует поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации: контроль центральных властей над местным управлением должен привлекаться в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказы-

ваемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования.

В странах первой группы приоритет отдан фискальной автономии, причем в доходах местных бюджетов доминируют местные налоги.

В странах второй группы больше внимания уделяется финансовому выравниванию, причем в доходах местных бюджетов значительное место занимают государственные дотации. Высокая доля государственных дотаций ограничивает эффективность местного самоуправления.

### **Реформа местного самоуправления в РФ**

Концепция реализуемой в настоящее время в РФ реформы местного самоуправления стала одним из результатов работы Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Вместе с тем большинство экспертов отмечают, что в последние годы в практике проводимых реформ заметна тенденция к ослаблению органов местного самоуправления. Это объясняется тем, что у государственного подхода осталось много сторонников, которые считают, что самостоятельность органов местного самоуправления не соответствует российским традициям управленческих отношений, строившихся в различные эпохи на принципах субординации. Их оппоненты отмечают, что эффективность управления в современном мире задается не иерархией, а сложными механизмами согласования интересов. По их мнению, ложное понимание приводит к снижению конкурентоспособности страны на мировой арене, поскольку преимущество при развитии системы местного самоуправления может быть достигнуто только в условиях равного распределения полномочий по всей территории страны, а не стягивании их к центру.

В заключение отметим, что процессы разграничения полномочий и различные предложения по реформе местного самоуправления и в настоящее время отражают историческое противостояние общественной и государственной теорий местного самоуправления.

## 2. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Согласно общим принципам организации местного самоуправления в Российской Федерации местным самоуправлением признается самостоятельная и осуществляемая под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Как следует из приведенного выше определения, самоуправление — это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица. Соответственно, органы местного самоуправления сочетают в себе государственные и общественные начала.

В то же время, согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие публичную власть в границах территорий муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) — не входят в систему органов государственной власти. При этом на основании действующего законодательства муниципальные образования могут наделяться отдельными государственными полномочиями.

В значительной мере обеспечение социально-экономического развития муниципального образования связано с решением вопросов распределения местных финансов, в частности, формирования, утверждения и исполнения муниципального бюджета, в том числе установления местных налогов и сборов. Поэтому финансово-экономические основы местного самоуправления представляются собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципального бюджета, местными бюджетами и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежавшее на праве собственности городским, сельским, а также другим муниципальным образованиям. При этом муниципальную собственность, согласно законодательству РФ составляют средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие

природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Органы муниципальных образований могут выступать в имущественном обороте в качестве самостоятельных юридических лиц — муниципальных учреждений, обладающих самостоятельным правом оперативного управления закрепленным за ними имуществом. Частью этого имущества — денежными средствами — они будут отвечать по своим обязательствам. При осуществлении правомочий собственника муниципальные образования получают возможность в той или иной мере распоряжаться имуществом этого собственника, поступающим, выходящим или составляющим его казну. В первую очередь, средства соответствующего бюджета составляют базу имущественной ответственности такого муниципального собственника по своим долгам.

В связи с этим муниципальное имущество делится на две части:

1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;

2) местные финансы — средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат прежде всего удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Вместе с тем укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывает влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего общества, его финансов.

Органы местного самоуправления осуществляют деятельность по планомерному и целенаправленному образованию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) муниципальных образований; и прежде всего в правовой форме они могут

принимать нормативные правовые акты, регулирующие финансовую деятельность в пределах соответствующих территорий. Однако органы местного самоуправления в рамках национальной экономической политики имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией и законом полномочиям.

Как уже отмечалось, определенная часть финансовых средств органов местного самоуправления должна обеспечиваться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом. Поэтому в качестве собственных доходов местных бюджетов федеральный закон о финансовых основах местного самоуправления определяет местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты.

Федеральным законом предусмотрено, что формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной поддержки и гласности. Именно в финансовой сфере проявляется неразрывная связь между государственной и муниципальной властью.

Органы государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны содействовать развитию финансово-экономических основ местного самоуправления. В этих целях они в соответствии с федеральным законодательством:

— регулируют законами порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;

— передают органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые им для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом данные органы;

— разрабатывают и устанавливают государственные минимальные социальные стандарты;

— регулируют отношения между федеральным бюджетом и местными бюджетами, между бюджетом субъекта Российской Федерации и местными бюджетами;

— обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

— обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;

— компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти;

— участвуют в решении местных задач через целевые федеральные и региональные программы.

Таким образом, муниципальные финансы — это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, фонд денежных средств, используемых для экономического и социального развития территории муниципального образования.

В состав муниципальных финансов входят:

1. Муниципальные бюджеты.
2. Средства субъектов хозяйствования, находящихся в муниципальной собственности.
3. Ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления.
4. Территориальные внебюджетные фонды, на основе добровольных взносов физических и юридических лиц, специальных сборов и т.д.

### **3. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования**

#### **Понятие бюджета муниципального образования**

##### **(местного бюджета)**

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) составляют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Наличие бюджета укрепляет экономическую самостоятельность органов местного самоуправления, способствует активизации хозяйственной деятельности и развитию инфраструктуры соответствующих территорий.

С точки зрения экономической теории местный бюджет следует рассматривать как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти.

Местный бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задачи и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Местные бюджеты характеризуются:

1) широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;

2) высокой степенью ответственности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории;

3) гибкостью, поскольку система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда, а как динамичная, постоянно развивающаяся в зависимости от целей и задач территориального развития.

В настоящее время местные бюджеты, являясь частью финансовой системы Российской Федерации, существуют как самостоятельные денежные фонды, предназначенные для решения вопросов местного значения, выполнения функций органов местного самоуправления. Каждое муниципальное образование в соответствии с законом имеет собственный бюджет. Таким образом, к бюджетам муниципальных образований относятся городские, районные, поселковые бюджеты, а также районные бюджеты в районах городов и бюджеты сельских населенных пунктов.

Самостоятельность местного бюджета обеспечивается:

1) наличием собственных источников доходов;

2) правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;

3) правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения (данные средства не подлежат изъятию органами государственной власти);

4) правом на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;

5) ответственностью органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета.

Местный бюджет имеет доходную и расходную части.

#### **Доходная часть местных бюджетов**

Согласно действующему законодательству в РФ, доходная часть состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать в себя финансовую помощь

в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами законодательством РФ;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления.

Регулирующие доходы бюджетов — это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе по разным видам таких доходов.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований составляют:

- собственные доходы от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;
- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерации и субъектам РФ;
- государственная пошлина, за исключением зачисляемой в доходы федерального бюджета, — по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

К местным налогам и сборам относятся налоги и сборы, установленные в соответствии с федеральными законами.

Согласно Налоговому кодексу РФ перечень местных налогов и сборов включает в себя следующие виды налогов: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы.

Доли федеральных и региональных налогов (сборов) закрепляются за бюджетами муниципальных образований на постоянной основе в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

- К другим собственным доходам местных бюджетов относятся: доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

- часть доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
  - доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
  - платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;
  - доходы от проведения муниципальных денежно-вещественных лотерей;
  - штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;
  - государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ.
- Федеральным законодательством предусмотрено право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами и участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях.
- Муниципальные бюджеты также пополняются за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении местного самоуправления.
- Финансовая помощь муниципальному образованию от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации оказывается в форме дотаций и субвенций и подлежит учету в доходах местного бюджета, который является получателем этих средств.
- Дотации, субвенции, а также заемные средства играют роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов. В то же время на практике дотации служат средством покрытия дефицита местного бюджета, а субвенции влияют и на объем, и на структуру расходов местного бюджета.
- Заемные средства могут быть предназначены для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или устранения финансовых трудностей в процессе исполнения утвержденного бюджета.
- Исполнительные органы местного самоуправления по решению представительных органов вправе выпустить муниципальные займы на инвестиционные цели и получать ссуды — бюджетные средства, предоставляемые из иных бюджетов на возвратной, безвозмездной или возмездной основе.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов РФ. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие за собой дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

#### **Расходная часть местных бюджетов**

В соответствии с законодательством в РФ выделены две группы расходов бюджетов муниципальных образований:

- расходы, совместно финансируемые из бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований;
- расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Следует отметить, что расходы местных бюджетов также разделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития (капитальные расходы).

Бюджет развития формируется за счет ассигнований на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, а также затрат, связанных с воспроизводством, расходов, при осуществлении которых увеличивается или создается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, и иных расходов бюджета, включенных в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ. Все другие расходы, не вошедшие в бюджет развития, включаются в бюджет текущих расходов.

Различаются обязательные, добровольные и запрещенные расходы местных бюджетов.



В соответствии с законодательством обязательными для местных сообществ являются только расходы, которые определены в таком качестве законом, и расходы, необходимые для оплаты неустойчивых долгов. Также обязательны и задолженности, выявляющиеся из договорных обязательств и судебных решений.

Добровольными являются расходы, которые местное сообщество может самостоятельно определять при условии, что они не входят в перечень запрещенных, а все обязательные расходы предварительно были покрыты необходимым объемом поступлений. К числу добровольных расходов относятся, например, связанные с деятельностью в экономической сфере (прямая и косвенная помощь частным лицам), дополнительная деятельность в гуманитарной и информационной сферах, расходы по строительству.

Запрещаются расходы, противоречащие бюджетным принципам. Если произведенный расход является запрещенным, он аннулируется по решению суда на основании протеста прокурора или жалобы граждан (контроль внутренней легальности бюджета).

Как уже нами отмечалось, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законом обеспечивают муниципальным органам минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть внутренние источники в двух основных формах:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования;

- кредиты, полученные от кредитных организаций.

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Они вправе привлекать для этой цели аудиторов.

Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Росстат.

Местные бюджеты тесно взаимосвязаны с бюджетами субъектов РФ и федеральным бюджетом. Основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования закреплены в законодательстве РФ. Исходя из указанных общих принципов следует выделить некоторые особенности участия муниципальных образований в межбюджетных отношениях.

#### **Внебюджетные фонды**

Одним из элементов системы местных финансов являются муниципальные целевые внебюджетные фонды, которые вправе образовывать представительные органы местного самоуправления в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Расходование средств внебюджетного фонда осуществляется по следующим основным направлениям: единовременные выплаты малоимущим слоям населения, отдельным семьям, гражданам; расходы, связанные с благоустройством и развитием инфраструктуры города в части, не предусмотренной городским бюджетом; финансовая поддержка средств массовой информации, органов правопорядка, науки, здравоохранения, образования и культуры и т.п.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что, как уже отмечалось в предыдущей теме, посвященной вопросам бюджетного федерализма, наряду с национальными общими бюджетами существуют локальные и местные общественные блага, поскольку эффект их воздействия может быть замкнут на сообщества людей, расположенных на определенной территории. На ней и обнаруживается фискальная эквивалентность между пользой, получаемой гражданином, и его налоговыми платежами. При этом, чем однороднее группа, тем сильнее проявляется эта фискальная эквивалентность.

Как известно, каждому общественному благу соответствует своя общность. Поэтому именно концепция общественного блага служит теоретической основой трехуровневой финансово-налоговой системы, призванной наиболее эффективно размещать ресурсы, обеспечивать справедливое распределение доходов на территории страны и в конечном счете достичь социально-экономической стабильности в стране в целом и в каждом регионе.

#### **Вопросы для самопроверки**

1. В чем отличие теории свободной общины от государственной теории местного управления?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2. Раскройте концепцию дуализма муниципального управления.
3. Каковы характерные особенности российской школы местного самоуправления?
4. В чем отличие англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления?
5. Что определяет формирование финансово-экономических основ местного самоуправления?
6. От чего зависит доходная часть местных бюджетов?
7. Опишите основные направления расходов местных бюджетов.
8. Охарактеризуйте роль местных бюджетов в формировании бюджетной системы в РФ.

Как показано в учебном пособии, отличительная особенность экономики общественного сектора как науки состоит в том, что она возникла как синтетическая отрасль знаний на стыке экономической, юридических, политических и социальных наук. Как ни одной из экономических дисциплин ей присуще сильное интеллектуальное начало, которое формируется под глубоким влиянием экономических теорий и экономических наук (государственные финансы, экономика услуг, экономика общественного благосостояния, социальное страхование, государственное управление и государственное регулирование экономики).

При этом даже в рамках западной цивилизации наблюдаются разные типы смешанных экономик, которые учитывают конкретные исторические особенности формирования государственности, а также институтов гражданского общества и национального менталитета. Все это определяет при общности основ учебных курсов экономики общественного сектора небольшое различие их по странам. Так, например, в научной и учебной литературе по вопросам экономики общественного сектора существует два различных подхода к трактовке понятия общественного сектора. Первая — широкая концепция, согласно которой общественный сектор не сводится только к государственному и включает все виды некоммерческих структур, функционирующих на принципах общественного самоуправления.

Вторая — узкая концепция, также получившая распространение в экономической литературе, сводит общественный сектор только к государственному. В таком случае совокупность предприятий общественных некоммерческих институтов объединяется понятием «третий сектор», и они занимают промежуточное положение между государственными и частно предпринимательскими структурами. Авторы в рамках данного учебного пособия рассматривают «третий сектор» как составную часть общественного сектора в широком понимании.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Ахинов**

**Григор**

**Артушевич**



(1959) — доктор экономических наук, профессор. С 1991 г. работает на экономическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова, с 2000 г. по настоящее время — в должности профессора на кафедре «Экономика социальной сферы». Имеет порядка 60 печатных работ общим объемом более 100 п.л. по различным аспектам экономической и социальной политики государства в условиях переходной и рыночной экономики, в том числе 5 монографий, 3 учебных пособия и т.д. Один из создателей российской версии учебного курса «Экономика общественного сектора». С 2001 г. по настоящее время читает данный курс лекций на отделении бакалавриата и с 2005 г. — на отделении магистратуры экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.

**Жильцов**

**Евгений**

**Николаевич**



(1937) — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации. С 1972 г. по настоящее время — ведущий профессор кафедры «Экономика социальной сферы» экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. Один из создателей российской версии учебного курса «Экономика общественного сектора». В 1995 г. им был впервые в истории России прочитан данный курс на экономическом факультете МГУ, а также было издано учебное пособие «Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций». Имеет порядка 1000 печатных работ общим объемом более 350 п.л., в том числе в 2007 г. — учебное пособие «Экономика социальных сфер услуг».

*По вопросам приобретения книг обращайтесь:*

**Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа):**

127282, Москва, ул. Поллярная, д. 31в, тел.: (495) 380-4260; факс: (495) 363-9212  
E-mail: books@infra-m.ru

**Магазин «Библиосфера» (розничная продажа):**

109147, Москва, ул. Марксистская, д. 9, тел. (495) 670-5218, 670-5219

**Отдел «Книга-почтой»:**

тел. (495) 363-4260 (доб. 232, 246)

**Центр комплектования библиотек:**

119019, Москва, ул. Моховая, д. 16 (Российская государственная библиотека, кор. К)  
тел. (495) 202-9315

Учебное издание

Григор Артушевич Ахинов

Евгений Николаевич Жильцов

## ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Учебное пособие

Оригинал-макет подготовлен в Издательском Доме «ИНФРА-М»

ЛР № 070824 от 21 января 1993 г.

Сдано в набор 11.05.2007. Подписано в печать 20.07.2007.

Формат 60 × 90<sup>1/16</sup>. Гарнитура «Newton». Бумата офсетная.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,0. Уч.-изд. л. 21,25.

Тираж 30 000 экз. (1 — 2500). Заказ № 7892.

Цена свободная.

Издательский Дом «ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Поллярная, д. 31в

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

E-mail: books@infra-m.ru

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

Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО ордена «Знак Почета» Смоленская областная типография им. В. И. Смирнова.  
214000, г. Смоленск, проспект им. Ю. Гагарина, 2.