

С.С. НОСОВА

современные  
макроэкономические  
проблемы

**РОССИИ**



330.1(07)

С 56

# СОВРЕМЕННЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

Под редакцией  
доктора экономических наук, профессора С.С. Носовой

Учебное пособие  
для бакалавров и магистрантов

834212  
► ТГИУ  
kutubkhonasi  
ОНТИ

Мир  
МОСКВА  
2013

330.1(07)

4-845

УДК 330.101.541(075.8)

ББК 65.01я73

C56

Рецензенты:

М.В. Конотопов, д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ,

Н.А. Лебедев, д-р экон. наук, вед. науч. сотр. Института экономики РАН

Авторский коллектив:

С.С. Носова, д-р экон. наук, проф. — раздел I (главы 1—3, 5—6, 8), заключение,  
Ю.Ф. Воробьев, д-р экон. наук, проф., засл. деят. науки РФ, А.Е. Журавлев,  
канд. экон. наук — раздел I (глава 4), В.И. Новиков, д-р экон. наук, проф., засл.  
девят. науки РФ — раздел I (глава 7), А.А. Простов, канд. экон. наук — раздел II,  
А.С. Адеева, канд. экон. наук — раздел III, Е.В. Луцева, канд. экон. наук, доц. — раздел IV,  
В.И. Новикова, канд. экон. наук, доц. — раздел V (глава 1, 5), Н.В. Филиппова, канд.  
пед. наук, доц. — раздел V (главы 2—4)

**Современные макроэкономические проблемы России** : учебное  
C56 пособие / коллекти夫 авторов ; под ред. С.С. Носовой. — М. : КНОРУС,  
2013. — 488 с.

**ISBN 978-5-406-02440-9**

Включает наиболее существенные достижения экономической науки и практики, президентские и правительственные рекомендации по решению современных проблем макроэкономики России. Содержит обстоятельный анализ макроэкономики современной России. Раскрыты стратегические направления ее развития до 2020 г., изложены проблемы муниципальной собственности, ипотечного кредитования, государственного контроля, современной социальной политики.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов бакалавриата, магистрантов, научных работников, соискателей, аспирантов, практиков с целью подготовки диссертаций, дипломов, научных докладов, рефератов, курсовых работ.

УДК 330.101.541(075.8)

ББК 65.01я73

## СОВРЕМЕННЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

Сертификат соответствия № РОСС RU. AЕ51. Н 15407 от 31.05.2011 г.

Изд. № 3823. Формат 60×90/16.

Гарнитура «NewtonС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 30,5. Уч.-изд. л. 27,5. Тираж 701 экз. Заказ № 11097.

ООО «КноРус».

129085, Москва, проспект Мира, д. 105, стр. 1.

Тел.: (495) 741-46-28.

E-mail: [office@knorus.ru](mailto:office@knorus.ru) <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в ОАО «Тульская типография».

300600, г. Тула, проспект Ленина, 109.

© Коллектив авторов, 2013

© ООО «КноРус», 2013

**ISBN 978-5-406-02440-9**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	9
-------------------	---

## Раздел I МАКРОЭКОНОМИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Часть 1. МАКРОЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Глава 1. Вашингтонский консенсус .....	10
--	----

1.1. Концепция перехода России к рыночной экономике .....	10
1.2. Программа экономических реформ .....	12
1.3. Принципы экономического сотрудничества с Западом .....	15
1.4. Основные источники экономического содействия реформам .....	15
1.5. Пять основных направлений экономической поддержки реформ .....	16

Глава 2. Переходная экономика России .....	18
--	----

2.1. Переходная экономика России: общая характеристика и специфика .....	18
2.2. Приватизация государственной собственности «по-российски» .....	18
2.3. О признании частной собственности как безусловной ценности .....	20
2.4. Итоги переходной экономики: общая характеристика .....	21
2.5. Современная оценка итогов переходной экономики .....	24

### Часть 2. МАКРОЭКОНОМИКА РОССИИ

#### В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ ХХI В.

Глава 3. Стратегия развития макроэкономики России .....	26
---	----

3.1. Стратегия развития России: общая характеристика .....	26
3.2. Сценарии стратегии развития макроэкономики .....	27
3.3. Механизмы реализации модернизации экономики .....	28
3.4. Состояние российской экономики .....	28
3.5. Современная оценка итогов модернизации экономики .....	30

### Часть 3. ЧЕТЫРЕ «И»: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

#### МАКРОЭКОНОМИКИ РОССИИ ДО 2020 г.

Введение. Основные направления социально-экономического развития России за период 2008—2020 гг. ....	33
--	----

330.1(07)

Н-845

УДК 330.101.541(075.8)

ББК 65.01я73

С56

Рецензенты:

М. В. Конотовов, д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ,  
Н. А. Лебедев, д-р экон. наук, вед. науч. сотр. Института экономики РАН

Авторский коллектива:

С. С. Носова, д-р экон. наук, проф. — раздел I (главы 1—3, 5—6, 8), заключение,  
Ю. Ф. Воробьев, д-р экон. наук, проф., засл. деят. науки РФ, А. Е. Журавлев,  
канд. экон. наук — раздел I (глава 4), В. И. Новиков, д-р экон. наук, проф., засл.  
девят. науки РФ — раздел I (глава 7), А. А. Простов, канд. экон. наук — раздел II,  
А. С. Андреева, канд. экон. наук — раздел III, Е. В. Лукина, канд. экон. наук, доц. — раздел IV,  
В. И. Новиков, канд. экон. наук, доц. — раздел V (глава 1, 5), Н. В. Филиппова, канд.  
пед. наук, доц. — раздел V (главы 2—4)

**Современные макроэкономические проблемы России** : учебное  
C56 пособие / коллектива авторов ; под ред. С. С. Носовой. — М. : КНОРУС,  
2013. — 488 с.

ISBN 978-5-406-02440-9

Включает наиболее существенные достижения экономической науки и практики, президентские и правительственные рекомендации по решению современных проблем макроэкономики России. Содержит обстоятельный анализ макроэкономики современной России. Раскрыты стратегические направления ее развития до 2020 г., изложены проблемы муниципальной собственности, ипотечного кредитования, государственного контроля, современной социальной политики.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов бакалавриата, магистрантов, научных работников, соискателей, аспирантов, практиков с целью подготовки диссертаций, дипломов, научных докладов, рефератов, курсовых работ.

УДК 330.101.541(075.8)

ББК 65.01я73

## СОВРЕМЕННЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

Сертификат соответствия № РОСС RU. AЕ51. Н 15407 от 31.05.2011 г.

Изд. № 3823. Формат 60×90/16.

Гарнитура «NewtonС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 30,5. Уч.-изд. л. 27,5. Тираж 701 экз. Заказ № 11097.

ООО «КноРус».

129085, Москва, проспект Мира, д. 105, стр. 1.

Тел.: (495) 741-46-28.

E-mail: [office@knorus.ru](mailto:office@knorus.ru) <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в ОАО «Тульская типография».

300600, г. Тула, проспект Ленина, 109.

ISBN 978-5-406-02440-9

© Коллектив авторов, 2013

© ООО «КноРус», 2013

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	9
-------------------	---

## Раздел I МАКРОЭКОНОМИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Часть 1. МАКРОЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Глава 1. Вашингтонский консенсус .....	10
1.1. Концепция перехода России к рыночной экономике .....	10
1.2. Программа экономических реформ .....	12
1.3. Принципы экономического сотрудничества с Западом .....	15
1.4. Основные источники экономического содействия реформам .....	15
1.5. Пять основных направлений экономической поддержки реформ .....	16

Глава 2. Переходная экономика России .....	18
--	----

2.1. Переходная экономика России: общая характеристика и специфика .....	18
2.2. Приватизация государственной собственности «по-российски» .....	18
2.3. О признании частной собственности как безусловной ценности .....	20
2.4. Итоги переходной экономики: общая характеристика .....	21
2.5. Современная оценка итогов переходной экономики .....	24

### Часть 2. МАКРОЭКОНОМИКА РОССИИ

#### В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ XXI В.

Глава 3. Стратегия развития макроэкономики России .....	26
3.1. Стратегия развития России: общая характеристика .....	26
3.2. Сценарии стратегии развития макроэкономики .....	27
3.3. Механизмы реализации модернизации экономики .....	28
3.4. Состояние российской экономики .....	28
3.5. Современная оценка итогов модернизации экономики .....	30

### Часть 3. ЧЕТЫРЕ «И»: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ МАКРОЭКОНОМИКИ РОССИИ ДО 2020 г.

Введение. Основные направления социально-экономического развития России за период 2008—2020 гг. ....	33
--	----

<b>Глава 4. Инновации — ключевая проблема российской экономики XXI в.</b> .....	35
4.1. Постановка вопроса .....	35
4.2. Теоретико-методологические основы исследования инновации .....	37
4.3. Развитие инноваций в рыночной экономике .....	45
4.4. Оценка и перспективы развития инноваций в России.....	48
4.5. Прогноз инновационного развития России за период 2007—2009 гг. ....	53
4.6. Рекомендации относительно построения современной национальной инновационной системы .....	57
<b>Глава 5. Инфраструктура .....</b>	60
5.1. Постановка вопроса .....	60
5.2. Понятие и предметная область исследования инфраструктуры .....	61
5.3. Экономическое содержание инфраструктуры с позиции воспроизводственного процесса.....	64
5.4. Инфраструктура в рыночной экономике .....	66
5.5. Участие государства в создании инфраструктуры .....	66
5.6. Инфраструктура в России: современные проблемы.....	69
5.7. Развитие инновационной инфраструктуры как фактор ускоренного экономического роста .....	71
5.8. О современной инфраструктуре .....	74
<b>Глава 6. Инвестиции .....</b>	76
Введение.....	76
6.1. Частные и государственные инвестиции .....	77
6.2. Влияние инвестиций на величину национального дохода.....	79
6.3. Принцип акселерации и его взаимодействие с мультиликатором .....	81
<b>Глава 7. Институты .....</b>	82
7.1. Роль институтов в экономическом развитии.....	82
7.2. Предложения по совершенствованию институтов .....	89
7.3. Институт частногосударственного партнерства .....	93
7.4. Институты современной России: постановка вопроса .....	99
<b>Глава 8. Государство в современной макроэкономике России ....</b>	102
8.1. Исторический аспект .....	102
8.2. Социально-экономические функции «эффективного государства» .....	104

<b>8.3. Объем и содержание государственной деятельности в рыночной макроэкономике .....</b>	<b>106</b>
<b>8.4. Стратегия государственного управления в России.....</b>	<b>108</b>
<b>8.5. Государственные национальные проекты .....</b>	<b>110</b>

## **Раздел II** **МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ**

<b>Введение .....</b>	<b>115</b>
<b>Глава 1. Муниципальная собственность: теоретико-методологический аспект .....</b>	<b>119</b>
1.1. Муниципальная собственность: ее сущность и соотношение с другими формами собственности .....	119
1.2. Роль муниципальной собственности в формировании муниципального собственника .....	136
1.3. Муниципальная собственность в воспроизводственном процессе .....	146
<b>Глава 2. Механизмы реализации муниципальной собственности ...</b>	<b>156</b>
2.1. Муниципальная собственность в системе функционирования местного самоуправления .....	156
2.2. Финансовая составляющая муниципальной собственности....	165
2.3. Мировой опыт работы органов местного самоуправления и рекомендации к его применению в российских условиях .....	179
<b>Глава 3. Стратегия повышения роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений современной России .....</b>	<b>190</b>
3.1. Состояние и перспективы развития муниципальной собственности.....	190
3.2. Возрастание социальной составляющей в реализации муниципальной собственности .....	202
3.3. Основные направления повышения роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений современной России .....	214
<b>Заключение .....</b>	<b>230</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>236</b>
<i>Приложение 1</i>	
Модели муниципального управления и их применение .....	236

<i>Приложение 2</i>	
Интернет-порталы, предоставляющие информационную поддержку для работы европейских ассоциаций муниципальных образований.....	237
<i>Приложение 3</i>	
Категории муниципальных предприятий .....	238
<i>Приложение 4</i>	
Структура муниципальной финансовой системы.....	240
<i>Приложение 5</i>	
Структура доходов муниципального образования .....	241

### **Раздел III** **ИПОТЕЧНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ В РОССИИ**

<b>Введение .....</b>	<b>242</b>
<b>Глава 1. Ипотечное кредитование в системе рыночных отношений: теоретический аспект.....</b>	<b>245</b>
1.1. Сущность ипотечного кредитования (ИК), его основные функции и преимущества в формировании инвестиционных возможностей .....	245
1.2. Ипотечный рынок и его место в формировании инвестиционно-финансового механизма в рыночной экономике .....	250
1.3. Принципы построения зарубежного ипотечного кредитования и возможное их использование в системе рыночных отношений в России.....	259
<b>Глава 2. Ипотечное кредитование в системе формирования инвестиционных возможностей России .....</b>	<b>270</b>
2.1. Инвестиционная сущность ипотечного кредитования .....	270
2.2. Роль ипотечного кредитования в модернизации механизма трансформации сбережений в ипотечные инвестиции.....	274
2.3. Развитие системы ипотечного кредитования как необходимого условия решения жилищной проблемы в рыночной экономике .....	280
<b>Глава 3. Совершенствование системы ипотечного кредитования с целью расширения инвестиционных возможностей .....</b>	<b>287</b>
3.1. Анализ текущих проблем системы ИК в Российской Федерации .....	287

<b>3.2. Усиление роли государства в расширении инвестиционных возможностей на основе ипотечного кредитования .....</b>	<b>292</b>
<b>3.3. Основные направления расширения инвестиционных возможностей на основе совершенствования системы ИК.....</b>	<b>301</b>
<b>Заключение .....</b>	<b>306</b>

## **Раздел IV** **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ**

<b>Введение .....</b>	<b>308</b>
<b>Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования контроля в экономической системе .....</b>	<b>312</b>
1.1. Методология исследования контроля в социально-экономической системе .....	312
1.2. Концептуальные основы становления государственного контроля.....	323
1.3. Эволюция взглядов на государственный контроль в связи с изменением отношений собственности .....	332
<b>Глава 2. Специфика государственного контроля в системе рыночных отношений .....</b>	<b>340</b>
2.1. Формы, функции, черты и особенности организационной структуры государственного контроля в системе рыночных отношений.....	340
2.2. Соотношение сферы деятельности государственного и рыночного контроля в системе смешанной экономики .....	355
2.3. К вопросу о неэффективности государственного контроля ...	368
<b>Глава 3. Состояние и пути совершенствования государственного контроля в системе рыночных отношений в условиях глобализации .....</b>	<b>376</b>
3.1. Место государственного контроля в условиях переходной экономики России .....	376
3.2. Основные направления государственного контроля российской экономики .....	386
3.3. Государственный национальный контроль в условиях растущей глобализации мировой экономики .....	400
<b>Заключение .....</b>	<b>411</b>

**Раздел V**  
**СОЦИАЛЬНАЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**  
**РОССИИ: ДОЛГОСРОЧНАЯ ПЕРСПЕКТИВА**

<b>Глава 1. Социальная политика.....</b>	<b>418</b>
1.1. Приоритеты социальной политики .....	418
1.2. «Цена» социальных реформ.....	423
1.3. Необходимость усиления социальной составляющей в стратегии развития России .....	426
1.4. Предложения по оздоровлению социальной сферы на перспективу .....	427
<b>Глава 2. Образование как стратегически важное направление социальной политики в ХХI в.....</b>	<b>430</b>
2.1. Постановка вопроса .....	430
2.2. Образование как направление социальной политики.....	433
2.3. Роль образования в развитии человеческого капитала.....	436
2.4. Образование как фактор экономического роста .....	443
2.5. Образование как сфера производства и распространения знаний.....	448
<b>Глава 3. Концепция непрерывного образования .....</b>	<b>450</b>
3.1. Система непрерывного образования: ее организационные формы .....	450
3.2. Модернизация экономики и управления образованием .....	452
3.3. Стратегия модернизации непрерывного образования .....	455
<b>Глава 4. Современные проблемы образования .....</b>	<b>462</b>
4.1. Стратегия российского образования .....	462
4.2. Развитие российского образования .....	464
<b>Глава 5. Образование как приоритетный национальный проект .....</b>	<b>468</b>
5.1. Новая модель образования .....	468
5.2. Инновационное образование .....	471
5.3. Болонская система образования: «за» и «против» .....	474
5.4. Основные направления развития образования в России за период 2008—2020 гг. ....	476
<b>Заключение. Глобализация и макроэкономика России.....</b>	<b>477</b>
<b>Литература.....</b>	<b>485</b>

# Предисловие

В известных учебниках для бакалавров и специалистов по «Экономической теории», «Макроэкономике», «Национальной экономике» затрагивается целый комплекс проблем, основательно раскрывающих программы курса. Это все правильно. Так оно и должно быть. Но к сожалению, в этих учебниках невозможно раскрыть множество тем, характеризующих современное состояние макроэкономики. Объем учебников регламентируется. Чтобы преодолеть этот недостаток, вам предлагается книга, где дается обстоятельный анализ макроэкономики современной России и исследуются основные направления стратегии развития России до 2020 г.: инновации, инфраструктура, инвестиции, институты, а также подробно рассматриваются проблемы муниципальной собственности, ипотечного кредитования, государственного контроля, социальной политики и глобализации. В книге подчеркнуты позитивные и негативные стороны экономической политики российского правительства как переходного периода, так и сегодняшнего дня.

Во многом такая книга полезна, так как она дает фундаментальные знания, которые могут послужить основой для дальнейшего анализа еще малоизученных проблем макроэкономики и их последующего эффективного решения в практической деятельности.

Эта книга предлагает изложение ряда проблем макроэкономики с целью написания рефератов, курсовых работ, дипломов и диссертационных исследований. Это своего рода «тренажер» для грамотного осмыслиения современных проблем по экономической теории, макроэкономике и национальной экономике. Ведь нечего греха таить, что многие аспиранты, магистранты, не говоря уже о бакалаврах, слушателях, соискателях (особенно за пределами брендовых вузов России), «не в курсе», как творчески работать над избранной темой. С чего начать? Как структурно построить работу? Как ее завершить? Конечно, можно изучить эти вопросы по учебно-методическим пособиям. И совсем другое дело — реально видеть, как это делается. Для этого вы открываете книгу и находите правильный путь исследования и изложения тех вопросов, которые поставлены перед вами.

Уверены, что подобную книгу ждут наши читатели: от Калининграда до Владивостока. И вот она на вашем письменном столе. Желаем успеха!

*Коллектив авторов*

# Раздел I

## МАКРОЭКОНОМИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Часть 1

## МАКРОЭКОНОМИКА ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

### Глава 1

#### Вашингтонский консенсус

##### 1.1. Концепция перехода России к рыночной экономике

Концепция перехода России к рыночной экономике — это концепция стратегического взаимодействия с Западом. Данная концепция не является абсолютно новой. Исторически известно, что она была сердцевиной плана Маршалла, государственного секретаря США. В 1947 г. он предложил европейским государствам и Советскому Союзу совместно разработать план того, «как поставить на ноги экономику Европы» за счет финансовой помощи со стороны США. Но с определенной оговоркой: помочь будет предоставлена в той мере, в какой США сочтут это для себя практически целесообразным.

Не будем анализировать результаты плана Маршалла. Только отметим, что американской финансовой помощью воспользовался ряд стран Западной Европы. Однако Сталин отклонил американский план, и Советский Союз стал самостоятельно восстанавливать послевоенную экономику.

Однако идея стратегического взаимодействия США и России вновь возродилась. В 90-х гг. ХХ столетия Советскому Союзу в лице первого Президента СССР М.С. Горбачева был предложен курс проведения рыночных реформ под названием «Согласие на шанс», или так называемый Вашингтонский консенсус. Это комплекс «дженеральных соглашений», выработанных американцами из Гарвардского университета совместно с мировыми финансовыми организациями, Федеральной Резервной Системой США. Непосредственное участие в разработке Вашингтонского консенсуса принимали представители из

Советского Союза, в частности экономисты-политики Григорий Явлинский, Михаил Задорнов и др.

Вашингтонский консенсус, или курс проведения экономических реформ, предполагал перестроить экономику бывшего СССР на западный манер: создать рыночную систему управления с ограниченным государственным регулированием. Его суть состояла в шести принципах, которым должны следовать государства, желающие реформировать свою экономику<sup>1</sup>.

Принципы следующие:

- налоговая дисциплина;
- «конкурентоспособный» валютный курс;
- либерализация коммерции;
- либерализация иностранных инвестиций;
- приватизация;
- дерегламентирование.

В мировой практике считается, что само по себе мнение группы экономистов мало кого волнует, но когда среди разработчиков оказываются Федеральная Резервная Система (ФРС) США и Международный Валютный Фонд (МВФ), то это серьезно. И действительно, эти принципы тут же были трансформированы в следующие положения, без выполнения которых МВФ отказывался давать кредит:

- привлечение инвесторов любой ценой, даже если это и происходит в ущерб социальным правам и окружающей среде;
- сокращение до крайнего минимума услуг и программ социального развития, превращение систем здравоохранения и образования в набор услуг, предоставляемых на платной основе, отмена дотаций на продукты питания и другие товары первой необходимости — иначе говоря, приватизация социального сектора;
- поддержание стабильности национальной денежной единицы любой ценой, принятие жестких бюджетных сокращений;

<sup>1</sup> По словам знаменитого экономиста Джеймса Кеннета Гэлбрейта, «доктрина, известная под названием Вашингтонский консенсус, была по своему характеру неким символом глобализации. В ней отразилась уверенность в том, что рынки действуют эффективно, что отсутствует потребность в их управлении со стороны государства, что между бедными и богатыми не существует конфликтных интересов. На самом же деле... такая политика — просто наивная и неправомерная кампания. Она по-настоящему угрожает безопасности и стабильности в мире, поскольку подрывает основы обеспечения самих себя хлебом насущным... Короче говоря, налицо кризис Вашингтонского консенсуса, и он очевиден для всех». Цит. по: Кризис глобализации // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6.

- ограничительная денежная политика (высокие процентные ставки и т.д.);
- всемерное наращивание валютных резервов, даже ценой замораживания потребления;
- предоставление полной свободы передвижения капиталов, в том числе беспрепятственные их ввоз и вывоз через границу;
- приватизация в областях, не подверженных конкуренции, т.е. в так называемых естественных монополиях;
- налоговые реформы, направленные на расширение налогооблагаемой базы (т.е. отмена всех налоговых льгот) и приведение налогового законодательства в соответствие с нормами цивилизованных стран (например, чтобы делался упор на прямые налоги — подоходный и на прибыль — в ущерб косвенным)<sup>1</sup>.

Заметим, что именно по этим принципам проводились и проводятся социально-экономические реформы в России начиная с 1991 г. И именно эти принципы были навязаны другим социалистическим странам (Польша, Венгрия, Германия и др.), а также государствам с развивающейся экономикой. О проведении Вашингтонского консенсуса в России свидетельствовала разработанная программа экономических реформ.

## 1.2. Программа экономических реформ

Процесс предполагаемых реформ в Советском Союзе был разделен на два этапа:

- 1991—1993 гг. — период создания юридических и экономических институтов рыночной экономики, а также превращения значительной части государственной собственности в частную;
- 1994—1997 гг. — дальнейший переход от государственной к частной собственности, военной промышленности — к гражданской, тяжелой индустрии — к производству товаров народного потребления и услуг, от закрытой экономики — к открытой, т.е. свободно торгующей с другими странами.

В 1998 г. появилось «Многостороннее соглашение об инвестициях». Шокирующие подробности в нем начинаются сразу же, т.е. с условий вступления и выхода из «Соглашения». Этими условиями запрещается выходить из него в течение 20 лет. Ключевая глава соглашения называется «Права инвесторов». Здесь фигурирует абсолютное

---

<sup>1</sup> Цит. по: Глобализация — «за» и «против» // Интернет-проект «Новой газеты», 2002.

право инвестировать, т.е. скупать земли, естественные богатства и ресурсы, телекоммуникационные и другие услуги, валюту без каких бы то ни было ограничений. Правительства же берут на себя обязательство гарантировать инвесторам право «полного пользования». И наконец, соглашение изменило характер осуществления властных полномочий повсюду в мире, подчинив директивам транснациональных корпораций (ТНК) большое количество функций, исполняемых в настоящее время государствами, в том числе по применению международных договоров. По существу частным корпорациям и инвесторам предоставлялись такие же права и статус, какими располагают правительства. Роль же национальных государств сводилась к типичным функциям колониальных властей: поддерживать порядок среди аборигенов и охранять собственность метрополий, представленных сегодня в лице ТНК. Но тут сказали свое слово антиглобалисты. В частности, французы сумели раздобыть текст документа и опубликовать его в Интернете<sup>1</sup>, после чего поднялся шум, и французское правительство вышло из переговорного режима. Но есть и другие, не менее суровые соглашения, обсуждение и подготовка к принятию которых продолжаются полным ходом. Так, например, столь же тайно и по сей день проходят переговоры по «Всеобщему соглашению о торговле услугами» (Accord general sur le commerce des services — AGCS). Итогом его применения станет сначала коммерциализация, а затем и приватизация всего сектора общественных услуг, т.е. коммунального хозяйства, транспорта, связи (например, почтовой), образования, здравоохранения и т.д. Вы скажете, что, быть может, улучшится качество предоставляемых услуг при незначительном подорожании. Но тому нет примеров, зато есть масса образцов обратного — вот один из них<sup>2</sup>. Итак, к настоящему моменту сформировался своего рода финансовый Интернационал. У него есть «свое политбюро, коллегиальные руководящие органы и свои органы пропаганды... Речь идет о созвездии, состоящем из МВФ, ВБ, ОЭСР и ВТО... ВТО, которое превратилось с 1995 г. в институт власти, наделенный наднациональными полномочиями и выведенный за пре-

<sup>1</sup> <http://www.monde-diplomatique.fr/dossiers/ami>.

<sup>2</sup> В 1985 г. все данные, собранные в рамках осуществления американской государственной программы по наблюдению за земной поверхностью со спутника Ландсат, были уступлены фирме EOPSSat (филиалу Дженерал Моторз и Дженерал Электрик). Результат: стоимость доступа к данным увеличилась в 20 раз. Университетские учреждения больше не могут обеспечивать себя этими сведениями, ставшими им не по карману, хотя и были они получены благодаря чисто государственному финансированию. Их эксплуатация пошла главным образом на пользу крупным нефтяным компаниям.

делы какого бы то ни было демократического парламентского контроля. В случае обращения к ВТО последняя может объявить национальное законодательство того или иного государства в области, скажем, трудового права, защиты окружающей среды или же общественного здравоохранения противоречащим свободе торговли и потребовать его отмены. И вот теперь повсюду в мире на наших глазах идет неконтролируемое измельчание государственного суверенитета. Руководство отношениями в области коммерции перешло под контроль ВТО. Уровень бюджетного дефицита государств зависит отныне от МВФ. Наконец, сами власти медленно сдают позицию за позицией — причем не очень-то и сопротивляясь. Они приняли правила игры, предложенные международной олигархией, — а после этого полное поражение становится лишь вопросом времени. Эта неизбежность проистекает из того факта, что в глазах новых хозяев мира политическая власть является лишь третьей по счету. Есть прежде всего власть экономическая, затем идет власть средств массовой информации. И если вы обладаете первыми двумя, то ...овладение политической властью становится чистой формальностью<sup>1</sup>. Но этого мало: получая повсюду реальную власть и неограниченные возможности для эксплуатации любых ресурсов, ТНК не хотят делиться вообще ни с кем — для этого у них есть так называемые службы налогового планирования<sup>2</sup>. Таким образом, вся прибыль ТНК от потребленных общественных ресурсов складывается в их собственных закромах. Где они, спросите вы? *Закрома строящегося всемирного режима глобализации находятся в офшорных государствах, единственных, которым удалось сохранить в наше время свой суверенитет и национальную независимость. Эта кучка псевдогосударств-конфетти является бывшими торговыми гаванями или же*

<sup>1</sup> Ignacio Ramonet «Pouvoirs fin de siècle», Le Monde diplomatique, 05/1995. Цит. по: Глобализация — «за» и «против» // Интернет-проект «Новой газеты», 2002.

<sup>2</sup> Как это делается? Это уже давно демонстрируют крупные корпорации Германии. Например, BMW, самая рентабельная автомобильная компания страны, еще в 1988 г. сообщила налоговым властям о доходах в 545 млн марок. Четырьмя годами позже доходы упали до каких-то 6% от этой суммы, составив 31 млн марок. На следующий год, несмотря на возросшую общую прибыль и не изменившиеся дивиденды, BMW объявила об убытках от операций внутри страны и получила от налоговой службы компенсацию в 32 млн марок. «Мы стараемся закладывать расходы там, где самые высокие налоги, т.е. внутри страны», — откровенно объясняет финансовый директор BMW Фолькер Доппельфельд. Аналитики данного сектора подсчитали, что таким образом с 1989 по 1993 г. корпорация «сберегла» от выплаты государству более миллиарда марок. Квинтэссенция этой политики — заявление главы Даймлер-Бенц Юргена Шремпа в конце апреля 1996 г.: «Вы от нас больше ничего не получите!».

колониями Великобритании, Франции, Испании, Нидерландов и США. Они остаются в состоянии зависимости от покровительствующих держав. Их фиктивный суверенитет служит фиговым листочком, прикрывающим финансовую преступность, которую не только терпят, но и поощряют, потому как она полезна и необходима для функционирования рынков. Лондонское Сити, как и другие валютные биржи, работает с этими деньгами. Об этом свидетельствует постоянное сопротивление Великобритании, а также Люксембурга и Нидерландов любой попытке европейских политических кругов обложить налогом и поставить под контроль движение капиталов. Вот вкратце социально-экономическая картина мира. Она нестабильна. Она разительно меняется.

Масштаб и сложность экономических преобразований, которые предлагалось осуществить Советскому Союзу, требовали экономической поддержки Запада.

### **1.3. Принципы экономического сотрудничества с Западом**

Стратегия широкомасштабной поддержки Запада базировалась на следующих принципах:

1. Запад будет предоставлять помощь только в том случае, если руководство России будет следовать заранее согласованной программе реформ. Если этого не произойдет или осуществление реформ будет приостановлено, то такая помощь предоставляться не будет.

2. Участниками такой помощи станут индустриально развитые демократические страны и, возможно, некоторые другие страны, МВФ, Мировой Банк и Европейский Банк Реконструкции и Развития.

3. Решения по оказанию помощи будут основаны на детальной оценке потребностей программы реформ и возможностей стран, предоставляющих помощь.

4. Помощь со стороны правительства может предоставляться преимущественно в форме помощи (грантов), а не займов. Поддержка со стороны международных организаций может быть предоставлена только в форме займов.

### **1.4. Основные источники экономического содействия реформам**

Первый — Международный Валютный Фонд, который предоставляет странам средства для поддержания платежного баланса какой-либо страны на том условии, что страна-реципиент будет принимать эффективные меры по стабилизации и либерализации экономики.

*Второй — Мировой Банк, который выполняет несколько функций: осуществляет кредитование инвестиций в объемы инфраструктуры; дает займы для поддержки глубоких изменений в экономической политике правительства страны-реципиента и предоставляет финансовую поддержку для технической помощи различного рода.*

*Третий — новый Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР), который был основан в 1991 г. для поддержки стран Восточной Европы и Советского Союза в процессе демократических преобразований и формирования экономики, основанной на рыночных отношениях. Задачи ЕБРР, как и Мирового Банка, разнообразны: кредитование инвестиций в объекты инфраструктуры, поддержка частного сектора в период реформ и ряд мер по технической помощи. В соответствии со своим уставом ЕБРР должен направлять не менее 60% своих средств для поддержки развития частного сектора.*

*Четвертый — средства правительства западных стран.*

Страны, проводящие широкомасштабные программы реформ, в своем большинстве убедились в трудностях координации межправительственной помощи, поступающей сразу из многих источников.

## **1.5. Пять основных направлений экономической поддержки реформ**

Основные направления экономической поддержки реформ — это:

- поддержка платежного баланса;
- поддержка фонда конвертируемости, т.е. предоставление иностранной валюты ЦБ;
- фонды для инвестиций в инфраструктуру;
- поддержка развития частного сектора через кредиты или безвозмездную помощь государственного сектора западных стран новым (частным) предприятиям в России;
- различного рода консультации (консалтинговая деятельность) по вопросам работы в новых рыночных условиях, принятия решений по управлению для конкретных промышленных предприятий, подготовки проектов документов и т.д.

Эти виды многоплановой поддержки уже были отработаны в некоторых странах Восточной Европы, проводивших радикальные реформы, в частности в Польше. «Плачевые» результаты такой программы поддержки были известны правительству нашей страны, но под давлением демократов в лице Гайдара, Чубайса и др. она была одобрена и внедрена в жизнь. Эти процедуры давали исчерпывающие

гарантии по варварскому искоренению социализма в России и других странах.

Порядок (очередность и масштабы) предоставления финансовой помощи, по мнению разработчиков программы, должен быть тесно увязан с порядком проведения реформ. Фактически *каждый шаг в этом процессе, характер и источник финансирования связываются с конкретными шагами проводимых реформ*. Однако поддержка, необходимая со стороны правительства и международных финансовых институтов, постепенно должна сокращаться. И начиная с 1996 г. большая часть иностранных капиталов, поступающих в Россию, должна представлять собой частные инвестиции, привлекаемые новой рыночной экономикой.

Такова программа перехода к рыночным отношениям, которая шаг за шагом «претворялась» в России. Ознакомившись с программой перехода к рыночной экономике, попытаемся раскрыть ее результаты. Начнем с анализа формирования и развития переходной экономики России.

834212

ТПИ

китайская

## Глава 2. Переходная экономика России

### 2.1. Переходная экономика России: общая характеристика и специфика

В результате Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. переходная экономика в России стала формироваться на основе господства государственной собственности, т.е. было насилиственное превращение частной собственности в государственную. В России, начиная с пресловутой «перестройки» хозяйственного механизма (апрель 1985 г.) и навязанного курса проведения рыночных реформ экономики России 90-х гг., вновь стали формироваться отношения частной собственности. Но уже эволюционным путем в отличие от 1917 г. Заметим: *переход от государственной собственности к частной собственности не знает мировых аналогов*. Впервые за всю цивилизацию мир стал свидетелем движения «от социализма к капитализму». Именно в этой связи Россия находится в переходном состоянии — формирования частной собственности, а соответственно рыночной экономики. В силу этого на смену хозяйственного механизма централизованного управления стал формироваться новый тип управления — рыночный.

Старт переходной экономики в России начался со 2 января 1992 г., когда правительство объявило о либерализации цен. Становление переходной экономики в России происходило по тем принципам, которые сформулированы выше. Начнем их рассмотрение с проблем приватизации.

### 2.2. Приватизация государственной собственности «по-российски»

В результате приватизации государственной собственности появляются новые формы собственности (частная и смешанная). Все это способствует формированию новых производственных отношений, которые обеспечивают господство рыночной системы хозяйствования. Правительство России решило пойти на приватизацию государственной собственности через выпуск так называемых ваучеров.

Ваучер — официальный документ, предоставляющий право владения, распоряжения и пользования определенным количеством материальных благ. Каждый член российского общества получил по ваучеру. Но большинство граждан не стали собственниками. Фактически владеть и распоряжаться бывшей государственной собственностью

стали только те, кто в массовом порядке скупил ваучеры и выкупил ее за бесценок у государства. За период 1992—1996 гг. все национальное богатство страны оказалось в руках немногих. Ваучерную приватизацию в качестве наилучшего преобразования собственности рекомендовал (не Чубайс, как часто пишут СМИ) Вашингтонский консенсус с целью экономической трансформации бывших социалистических стран. Теперь, оглядываясь назад, мы можем заключить, что ваучеризация служила не столько методом приватизации, сколько инструментом разрушения социалистического строя. Ваучерная приватизация — это, по сути, своего рода одна из разновидностей политической игры, которую новые реформаторы в лице Е. Гайдара<sup>1</sup> и А. Чубайса вели в угоду реализации Вашингтонского консенсуса против господства государственной собственности в Советском Союзе. Их лозунг: «Давайте заберем всю государственную собственность, поделим ее поровну и начнем все сначала». И тут в качестве дополнительных персонажей картины появляются рыцари перестройки, желающие немедленно реализовать этот лозунг. Теперь мы вправе сказать, что ваучеры подобны пачке фальшивых купюр. Но если вся экономическая аргументация является фальшивой, то в качестве политической стратегии для перестройщиков она дала блестящие результаты. Именно отсюда и появились российские нувориши (Потанин, Дерипаска, Ходорковский и др.). Остальная же часть населения России осталась, как говорится, при своих интересах, т.е. ничего не получила.

Рождение новой классовой структуры общества: класса частных собственников и наемных работников — это по существу результат приватизации государственной собственности «по-российски». Россия стала жить в другом измерении — где все проблемы решает частный капитал.

Общий вывод таков: приватизация государственной собственности явилась фундаментом для становления частной собственности и рыночной системы управления.

---

<sup>1</sup> Джейфри Сакс, главный советник Гайдара, считает: «Главное, что подвело нас, — это колossalный разрыв между риторикой реформаторов и их реальными действиями... И, как мне кажется, российское руководство превзошло самые фантастические представления марксистов о капитализме: они сочли, что дело государства — служить узкому кругу капиталистов, перекачивая в их карманы как можно больше денег и поскорее. Это не шоковая терапия. Это злостная, предумышленная, хорошо продуманная акция, имеющая своей целью широкомасштабное перераспределение богатств в интересах узкого круга людей».

## 2.3. О признании частной собственности как безусловной ценности<sup>1</sup>

Обращу сегодня внимание еще на одну тему, а именно — на сохраняющееся в нашем обществе пренебрежительное отношение к частной собственности. Причин такому положению дел несколько.

Во-первых, в Советском Союзе государство было практически единственным значимым собственником, и за десятилетия мы попросту забыли, какие права и обязанности дает частная собственность. Во-вторых, результаты первого этапа приватизации 90-х гг., очевидно, оставили в обществе осадок несправедливости. Сегодня и само государство зачастую не принимает должных мер для защиты прав собственников, продолжая поддерживать у людей ощущение временного характера владения своим имуществом.

Мы прошли непростой путь формирования предпринимательской среды за последние 20 лет. В атмосфере полного развала и отсутствия законов людям приходилось постоянно балансировать между криминалом, пытающимся отнять собственность, — это с одной стороны, и мощным иностранным капиталом, имеющим возможности скупить все мало-мальски привлекательные активы, с другой.

Очевидно, что не сразу пришло осознание, что рыночная экономика в России — это не очередной короткий этап типа НЭПа. И поэтому большинство собственников основную часть прибыли на всякий случай держали за рубежом. Многие — еще и «прикупив» себе гражданство другой страны. И только постепенно они начали понимать, что Россия и ее главное богатство — люди — и есть основной источник успеха российского бизнеса.

Но бесконечные оглядки в прошлое — это тупиковый путь. Мы видели, как в последние годы фактически с нуля создавались новые компании. Как становились прозрачными и эффективными ранее приватизированные предприятия. И сегодня они уже превращаются в крупные публичные, иногда и международные корпорации. Уверен, что в обществе со временем реабилитируется и само понятие частной собственности, и она будет восприниматься именно как созданная, заработанная честным трудом ценность.

Уважение к частной собственности должно стать одной из основ проводимой государством политики. Бережное отношение к собственности со стороны государства должно быть примером для общества в целом, для каждого гражданина в отдельности.

---

<sup>1</sup> Выступление Д. Медведева на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

Одним из проявлений неуважения к собственности, к труду других людей выступают по-прежнему носящие массовый характер незаконные захваты фирм (так называемое рейдерство). Какая уж тут инициатива или мотивация, если предприниматель знает, что он может в любую секунду лишиться своего дела в результате бандитских операций? Это, по сути, реликт непростых отношений 90-х гг. Считаю крайне необходимым скорейшее принятие антирейдерского пакета законов. Причем в таком виде, чтобы это не было банальной декларацией, а реально создало инструменты для предотвращения рейдерства.

У нас есть уникальная возможность продолжить экономические преобразования не с очередного передела собственности, как это бывало в истории нашей страны, а с признания ее безусловной ценности.

## **2.4. Итоги переходной экономики: общая характеристика**

Процесс приватизации, который, как предполагалось, должен был принести плоды свободного рынка, на самом деле способствовал созданию основ варварской капиталистической системы хозяйствования. В результате мы получили затяжной кризис общественного воспроизводства, обусловленный сознательной политикой правительства, допустившего одностороннюю ориентацию в проведении курса рыночных реформ посредством навязывания «политики монетаризма» М. Фридмана в ущерб созидающей идеи развития реального сектора экономики. По существу из воспроизводственной цепи «производство — распределение — обмен — потребление» выпала главная определяющая фаза — производство. Спад производства привел к глубочайшему разрыву цепи между производством и потреблением. Потребление, как производительное, так и личное, стало компенсироваться за счет импорта. Импорт «хлынул» в отечественную экономику и практически смыл и до сих пор смыает отечественное производство. Поднята «на щит» фаза обмена: наступил расцвет маркетинга, а вместе с ним банковской системы. Образно говоря, в воспроизводстве общественного продукта «вырубило свет». Поколение фонда XX в. стало свидетелем экономической катастрофы в России<sup>1</sup>. И все это в угоду выполнению американской программы проведения курса реформ в России.

---

<sup>1</sup> Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. отметил, что «с переменами начала 90-х гг. были связаны большие надежды миллионов людей, однако ни власть, ни бизнес не оправдали этих надежд. Более того, некоторые представители этих сообществ, пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства граждан».

Образно говоря, результаты переходной экономики в России — это холод и голод для основной массы россиян. В научном смысле — это совокупность следующих трудноразрешимых социально-экономических проблем.

1. Открытая, можно сказать, галопирующая инфляция, а отсюда — низкий жизненный уровень населения. Каждый пятый житель страны получает доходы, которые не позволяют приобрести товары и услуги, включенные в состав прожиточного минимума. И все потому, что гарантированная государством минимальная ставка заработной платы не достигает уровня прожиточного минимума. В то же время постоянные неплатежи по заработной плате, пенсиям и другим бюджетным доходам делают людей нищими. Так, темпы инфляции к концу 1994 г. составили 14—16% в месяц (при плане 5—7%), в январе 1995 г. они поднялись почти до 18%. И лишь к августу 1995 г. снизились до 4% в месяц. При этом необходимо подчеркнуть, что инфляция вела к перераспределению доходов в ущерб наименее обеспеченным слоям населения. По оценке Управления статистики уровня жизни населения Госкомстата России, даже на основании устаревшей методики определения уровня жизни, утвержденной в 1992 г., численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 1996 г. составляла 32 млн человек. То есть в критическом положении оказался фактически каждый пятый житель страны, причем 17 млн из живущих ниже черты бедности являются работающими. Новая волна экономического кризиса, вызванного известным решением от 17 августа 1998 г., привела к падению реальных доходов населения на 30%, реальной заработной платы — на 40%. Как следствие очередного кризисного падения доходов населения в январе 1999 г., отмечено двадцатикратное увеличение числа трудовых конфликтов в Российской Федерации. Получилась страшная картина: большинство населения — это бедные люди. Правительство сейчас разрабатывает программу борьбы с бедностью. Хорошо же получается: сначала людей сделали бедными, а теперь правительство выступает в качестве благодетеля. Делает добавки по 10—15% к пенсии. Но от таких добавок сыт не будешь.

2. Высокий уровень общей безработицы, составляющий более 20% (мягко говоря) экономически активного населения. Для многих регионов Центральной и Северной России, Сибири и Дальнего Востока уровень безработицы приближается к социально опасным пределам. Отсюда рост преступности. Известно, что человек — это общественное животное, но все-таки — животное. И нечего здесь стесняться. Человек не может прожить без пищи. Я сама знаю по себе: когда еды нет (и за что такое Божье наказание — каждый день есть?), то и свет не мил.

Чтобы добыть еду, нужно трудиться. А если нет рабочего места? Нет, и баста! Что делать? Прыгать с 14-го этажа вместе с детьми или...? Конечно, нужна государственная программа занятости или программа обеспечения прожиточным минимумом временно не работающего россиянина. В России нет такой программы.

3. Демографический кризис: каждый год умирают по 700 тыс. россиян. Умирают из-за бедности. Очень высок уровень заболеваемости и инвалидности, распространяются болезни, обусловленные социальным неблагополучием, возникают эпидемии опасных инфекционных болезней, обостряется проблема социальной защиты престарелых. Согласно проектам американских политиков, народ России должен стремительно вымирать, чтобы природные ресурсы достались США.

4. Концентрация огромного богатства в руках очень узкой группы лиц. Российские богачи сконцентрировали в своих руках 90% национального достояния России. Оказывается, все российское тысячелетнее достояние досталось Чубайсу, Абрамовичу, Березовскому, Ходорковскому, Невзлину, Гусинскому, семьям бывших президентов России (Горбачева, Ельцина), и этот список, вероятнее всего, еще будет продолжаться, пока не появится «железная рука». В одночасье вышеперечисленные «персоны» стали богатыми. Они не «ковали» свой капитал, экономя каждую копейку, как это делал, скажем, Форд — основатель автомобильной промышленности США. Нет. И еще раз нет! Они стали богатыми по распоряжению американской администрации. И соответственно этот «рабско-американский» слой российского капитала будет все делать, чтобы выполнить заветы сегодняшних и будущих президентов США, поддерживаемых МВФ.

5. Население России утратило доверие к власти как гаранта экономической и национальной безопасности после разорительных дежных реформ, финансовых пирамид, дефолта 1998 г. Государство оказалось не способным выполнять все взятые на себя обязательства. Единственно, что удалось — это «посадить» страну на «нефтяную иглу». Страна зависит от ситуации экспорта сырьевых ресурсов. Позор!

6. Таet основное национальное богатство — интеллектуальный потенциал населения страны. Продолжается отток за границу ученых, высококлассных специалистов. Где-то их можно понять, но это не для меня.

7. Коррупция и рост преступности. Все это вместе взятое остается одним из препятствий экономического и социального прогресса. Подмена государственных интересов принципом баланса интересов чиновников и бизнесменов наносит непоправимый ущерб экономике российского государства, разрушает среду для конкурентной и закон-

ной предпринимательской деятельности, в конечном счете — лишает Россию нормального исторического будущего.

8. Падение реальных доходов основной массы населения. Уровень среднемесячной заработной платы в 1996 г. составлял примерно 120 дол. США, при этом работники образования и науки получали в среднем в 3 раза меньше. Наиболее незащищенной категорией граждан оказались студенты, пенсионеры, инвалиды и др.

9. Рост цен на потребительские товары, включая медицинские услуги, образование, стоимость покупки жилья, проезд на транспорте и т.п., значительно превышал рост номинальной заработной платы. В результате наименее защищенные слои населения больше всего пострадали от негативных последствий экономических реформ. И наоборот, миллиарды народного благосостояния реформаторы перевели на собственные зарубежные счета.

Вывод: в переходный период (1991—2000) характерными чертами России стали слабая экономика, политическая и социальная нестабильность, глубокий моральный кризис общества, а главное — отсутствие четких целей и ориентиров развития страны ставит под вопрос перспективы России как сильного государства, способного защищать свои национальные интересы. Мировое сообщество все более склоняется к настороженному отношению к России как к стране с непредсказуемой внутренней и внешней политикой.

## 2.5. Современная оценка итогов переходной экономики<sup>1</sup>

1. Абсолютно открыто велась подготовка к агрессии против России, к отторжению ее исконных территорий.

2. Армия была фактически деморализована. Денежное довольствие военнослужащих было откровенно нищенским, да и выплачивалось несвоевременно. Предприятия оборонно-промышленного комплекса задыхались в долгах, теряли кадры и производственную базу.

3. Сама Россия представляла из себя «лоскутную» территорию. В большинстве субъектов Федерации действовали законы, противоречащие Конституции РФ. Можно было быть гражданином одного из российских регионов, не будучи гражданином России!

4. Государственная власть была малоэффективна. Свидетельством тому стали ослабление всех государственных институтов и пре-

<sup>1</sup> Путин В.В. Выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г.

небрежение законом. Значительная часть экономики контролировалась олигархическими или откровенно криминальными структурами. В глубочайшем кризисе оказалось сельское хозяйство.

5. Финансы страны были опустошены и практически полностью зависели от внешних заимствований. И это в конечном счете привело к дефолту 1998 г., который обернулся разорением многих предприятий, ростом бедности и безработицы.

6. Инфляция «съедала» и без того невысокие доходы граждан России. В 1999 г. она составляла 36,5%. На начало 1999 г. треть наших граждан обнищали. Обострился и демографический кризис. Рождаемость падала, смертность росла. Богатая Россия превратилась в страну бедных людей.

В этих условиях мы начали формировать и реализовывать наш план вывода России из системного кризиса. И прежде всего приступили к наведению конституционного порядка, восстановлению элементарных социальных гарантий граждан и укреплению государственных институтов.

## Часть 2

# МАКРОЭКОНОМИКА РОССИИ В ПЕРВОМ ДЕСЯТИЛЕТИИ ХХI В.

## Глава 3. Стратегия развития макроэкономики России

### 3.1. Стратегия развития России: общая характеристика

Данная стратегия разработана и предложена Правительством РФ. Главная задача стратегии заключается в том, чтобы ускорить процесс обновления страны за счет модернизации экономики на основе либеральных принципов при сохранении значительной роли государства в реализации базовых общественных функций. Считается, что цели стратегии достижимы только в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышением эффективности их использования, высвобождением предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста — через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте эффективности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

Россия должна ответить на те вызовы, которые стоят сегодня перед ней, и не растерять остатки «лидерского» ресурса, а в дальнейшем — развить и приумножить его. В среднесрочной перспективе необходимо предотвратить дальнейшее увеличение разрыва между Россией и развитыми странами, а в долгосрочной перспективе — восстановить и упрочить позиции России как одной из стран — лидеров мирового развития.

### **3.2. Сценарии стратегии развития макроэкономики**

Реально предлагалось три варианта развития: радикальная либерализация, восстановление дирахистского (советского) государства и модернизация экономики.

*Радикальная либерализация*, подразумевающая уход государства практически из всех сфер экономической деятельности, открытие страны внешнему миру могут привести к существенному экономическому росту. Однако риск, связанный с реализацией этого варианта, неприемлемо велик. Он связан прежде всего с неспособностью большинства российских предприятий конкурировать на равных с иностранными участниками рынка. Осуществление данного сценария может привести к социальной, политической и финансовой нестабильности, которая нивелирует выгоды экономического роста и в конечном счете приведет к стагнации. Вывод: такой путь экономического развития под названием «шоковая терапия» неприемлем для нашей страны.

*Восстановление дирахистского (советского) государства*, или расширение прямого участия государства в экономике, по мнению правительства: 1) не способно создать благоприятные условия для развития предпринимательской активности; 2) не позволит реально участвовать в международном разделении труда и 3) может привести к дальнейшему технологическому отставанию нашей страны от развитых стран. Вывод: такой путь экономического развития — это путь возврата к бывшей «командной экономике». Но этот путь стратегии неприемлем в связи с проведением курса рыночных реформ.

*Сценарий модернизации*, основанный на высвобождении частной инициативы и усилении роли государства в обеспечении благоприятных условий для частного сектора, включая финансовую и социальную стабильность, как бы балансирует элементы двух других вариантов стратегии. Отсюда вместо социального государства (патернализма) и приватизации социальных функций (радикального либерализма) создается «субсидиарное» государство, которое обеспечивает социальные гарантии в той мере, в которой общество не может этого сделать самостоятельно. Это политика здравого смысла, предлагающая реальные решения соответствующих проблем с учетом существующих на сегодня бюджетных и общих ресурсных ограничений. Программа модернизации позволяет минимизировать социальные издержки преобразований и отражать угрозы финансового кризиса.

Вывод: на наш взгляд, сценарий модернизации — это *сценарий смешанной экономики — сценарий взаимодействия частного сектора и государства, который господствует во всех развитых странах*.

### **3.3. Механизмы реализации модернизации экономики**

1. Тщательный анализ российского экспорта *готовых изделий и услуг*, особенно высокотехнологичных, на предмет выявления тех из них, которые имеют перспективу завоевания мировых рынков и требуют оказания государственной поддержки их продвижения. Например, государственные гарантии по кредитам под экспортные контракты.

2. Создание максимально благоприятных условий для *малого бизнеса* в целом, включая упрощенное и пониженное налогообложение, благоприятные условия кредитования, в том числе посредством субсидирования процентных ставок. Малый бизнес — традиционная слабость российской экономики и одновременно крупный резерв ее роста.

3. Создание специальной системы поддержки *инновационного бизнеса*: создание и развитие технопарков или инновационно-технологических центров (ИТЦ), субсидирование ставок банковского кредита.

4. Реализация *программ последующей поддержки*, известных в международной практике как *after-care programs*. Суть их в том, чтобы выявленные перспективные продукты и фирмы, способные проникнуть и закрепиться на рынках, получали возможность развития.

Возможно, предлагаемые меры и методы хороши, но каков их результат?

### **3.4. Состояние российской экономики**

*Общий итог:* Россия вернулась в «десятку» наиболее развитых в экономическом отношении стран мира.

#### *Плюсы*

1. Экономический рост. Рост ВВП в целом за весь период составил около 70%, промышленности — 75%, инвестиций — 125%. Это означает, что страна не только вышла, но и окончательно преодолела последствия экономического кризиса 1990-х гг.

2. С 2001 г. определилась достаточно устойчивая структура российской экономики. В ней можно выделить три сектора: 1) экспортный, в основном топливно-сырьевой (около 3 млн занятых); 2) ориентированный на внутренний рынок (примерно 40 млн занятых); 3) нерыночный сектор, включающий бюджетную сферу, естественные монополии, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), а также субсидируемые государством предприятия других отраслей, например сельского хозяйства.

3. Бурно развивался сырьевой сектор экономики. Практически сформирована энергетическая монополия России благодаря политике, в соответствии с которой значительная часть нефтегазового сектора и доходов от него попала под контроль государства.

4. Сформировалось управление нефтедолларами. Основанный в 2004 г. Стабилизационный фонд, формирующийся за счет нефтяных налогов, первоначально рассматривался только как «заначка на черный день». Но уже через год его средства превысили 500 млрд руб. (18 млрд дол.), и в течение двух лет благодаря новым поступлениям средств в Стабилизационный фонд удалось расплатиться по всем долгам бывшего СССР. В 2007 г. средства Стабилизационного фонда достигли уже таких размеров, что их решили с умом направить в экономику. Частично за их счет профинансировали российские институты развития. В конце же января 2008 г. Стабилизационный фонд разделили на Резервный фонд («подушку безопасности» на случай мировых финансовых катализмов) и Фонд национального благосостояния, доходы от которого будут использованы для пенсионной реформы.

5. Наметился рост промышленного производства. В 2007 г., например, обрабатывающая промышленность выросла на 9,3%, для сравнения: добыча полезных ископаемых увеличилась лишь на 1,9%, а производство электроэнергии сократилось на 0,2%.

6. Несущественный, но все-таки рост доходов населения. Так, в 2007 г. доходы населения с учетом инфляции выросли на 20—25%.

#### *Минусы*

1. Высокая инфляция. Несмотря на все усилия, правительству так и не удалось справиться с ростом цен: за восемь лет лишь дважды реальные показатели инфляции совпали или приблизились к тем, что были заложены в федеральный бюджет на этапе планирования. В 2007 г. государство вовсе утратило контроль над ценами. Пока государство не предпринимает решительных антиинфляционных мер, инфляция будет расти.

2. Ярко выраженный сырьевой характер экономики. Несмотря на рост производства, экономике России продолжает оставаться преимущественно сырьевой. Экспорт России почти полностью формируется за счет сырья и минеральных удобрений. Из 352 млрд дол. экспортных поступлений на долю машин и оборудования приходится всего около 17 млрд дол.

3. Высокий уровень зависимости России от импорта продовольствия: по некоторым видам продукции — до 85%. Сегодня Россия является крупнейшим в мире импортером мяса птицы и животного масла и вторым после Германии импортером фруктов.

4. Увеличение разрыва между бедными и богатыми. Если в 2000 г. доходы самых богатых примерно в 14 раз превышали доходы самых бедных, то в 2007-м — уже почти в 17 раз. Число живущих за чертой бедности, т.е. тех, у кого доходы меньше прожиточного минимума, хотя и сократилось с 2000 г. в 2 раза (с 30 до 15%), но все равно это более 21 млн россиян. Бедность приняла хронический характер.

5. Фондовый рынок не стал объектом вложения средств населения. Фондовый рынок — показатель капитализации крупнейших компаний России — существует отдельно от населения. Лишь 1 млн человек из 143-миллионного населения страны участвуют в биржевой торговле акциями. Около 70% населения вообще не имеют никаких сбережений. Из оставшихся 30% населения 26% хранят сбережения только в денежной форме, причем не в банках, а дома, что подрывает финансовую и социальную стабильность страны.

6. Особенно негативную роль играет сохранение нерыночного сектора, так как сужается поле конкуренции, имеют место заниженные цены, поддерживаемые государством, что позволяет поддерживать на плаву убыточные предприятия.

В целом модернизация экономики идет крайне медленно. Инновационную активность, по разным источникам, проявляло от 4 до 11% предприятий. Сказывается слабость конкуренции. В этой связи предлагаются осуществить структурный маневр, что означает:

- 1) развитие конкуренции на возможно более широком поле экономики и достаточной силы;
- 2) развитие законности и укрепление правопорядка, обеспечиваемые государством;
- 3) рост доверия населения к государству и бизнесу как гарантам роста благосостояния.

### **3.5. Современная оценка итогов модернизации экономики<sup>1</sup>**

1. Восстановили единое правовое пространство страны. Региональная правовая база приведена в соответствие с федеральным законодательством, которое в свою очередь получило серьезное развитие — включая систематизацию законодательства и принятие целого ряда кодексов. Мы не только вновь стали единой страной, но все эти годы вели целенаправленную работу по развитию федеративных от-

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г.

ношений. И весь этот период мы последовательно работали над формированием устойчивой, дееспособной политической системы. Сейчас можно твердо сказать: с политическим бесправием народа покончено. Мы делаем и будем делать все возможное, чтобы права наших граждан реализовывались в полной мере через эффективные институты ответственной и честной власти.

2. Россия вернулась на мировую арену как сильное государство, с которым считаются и которое может постоять за себя. Мы накопили серьезный внешнеполитический капитал, и он работает на развитие страны, защиту интересов граждан и национального бизнеса. Товарооборот России с зарубежными странами увеличился более чем в 5 раз.

3. Сегодня мы уже полностью восстановили и утраченный за 90-е гг. уровень социально-экономического развития. Реальные доходы граждан превысили дореформенные показатели. Устойчиво растет экономика. В прошлом году мы достигли самого большого прироста ВВП за последние семь лет — 8,1%. По итогам 2007 г., согласно данным международных экспертов, Россия опередила такие страны «восьмерки», как Италия и Франция, по объему ВВП, рассчитанному по паритетной покупательной способности, и вошла в семерку крупнейших экономик мира.

4. Начались крупномасштабные проекты в энергетике, транспортной инфраструктуре, машиностроении, жилищном строительстве. Идут структурные реформы в авиа- и судостроении. Привлечены значительные инвестиции в производство автомобильной техники, железнодорожной техники. Наметились изменения к лучшему и в сельском хозяйстве.

5. Государственный внешний долг сократился до 3% ВВП, что считается одним из самых низких и лучших показателей в мире. Созданы значительные финансовые резервы, защищающие страну от внешних кризисов и гарантирующие исполнение социальных обязательств в будущем.

В целом обеспечены макроэкономическая устойчивость и финансовая самостоятельность страны до 2010 г. Но сейчас уже необходимо заглянуть за этот горизонт хотя бы на десять лет вперед. Вот почему сегодня речь идет о долгосрочной стратегии до 2020 г. — по сути, о важнейшем для всего общества выборе дальнейшего пути развития России.

Несмотря на отдельные успехи последних лет, нам пока не удалось уйти от инерционного энергосырьевого сценария развития. Естественно, ничего плохого ни в подъеме энергетики, ни в росте добычи

сырья нет. Напротив, формирование современного, лучшего в мире энергетического сектора, создание высокотехнологичных предприятий, добывающих и перерабатывающих сырье, входят в число наших безусловных приоритетов.

Однако и сейчас на фоне благоприятной для нас экономической конъюнктуры мы пока лишь фрагментарно занимаемся модернизацией экономики. И это неизбежно ведет к росту зависимости России от импорта товаров и технологий, к закреплению за нами роли сырьевого придатка мировой экономики, а в дальнейшем может повлечь за собой отставание от ведущих экономик мира, вытеснение нашей страны из числа мировых лидеров.

Следуя этому сценарию, мы не добьемся необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан. Более того, не сможем обеспечить ни безопасность страны, ни ее нормальное развитие, подвергнем угрозе само ее существование — говорю это без всякого преувеличения.

## Часть 3

# Четыре «И»: стратегия развития макроэкономики России до 2020 г.

### Введение<sup>1</sup>. Основные направления социально-экономического развития России за период 2008—2020 гг.

1. Сконцентрироваться в ближайшие четыре года на основных направлениях, на своеобразных четырех «И»: институтах, инфраструктуре, инновациях, инвестициях.

В этих сферах мы должны решить следующие задачи:

«Преодоление правового нигилизма. Особое внимание будет уделено качеству законов и эффективности правоприменения.

Радикальное снижение административных барьеров.

Снижение налогового бремени в целях стимулирования инноваций и частных инвестиций в человеческий капитал.

Построение мощной и самостоятельной финансовой системы, которая в перспективе должна стать одним из столпов финансовой стабильности в мире. Превращение рубля в одну из региональных резервных валют.

Модернизация транспортной и энергетической инфраструктуры. Создание новой телекоммуникационной инфраструктуры будущего.

Формирование основ национальной инновационной системы.

Реализация программы социального развития в нашей стране».

Выводы (из выступления Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г.):

2. Россия должна стать самой привлекательной для жизни страной. Переход на инновационный путь развития связан с масштабными инвестициями в человеческий капитал. Развитие человека — это и основная цель, и необходимое условие прогресса современного общества. Это и сегодня, и в долгосрочной перспективе — наш абсолютный национальный приоритет.

3. Будущее России, наши успехи зависят от образования и здоровья людей, от их стремления к самосовершенствованию и использо-

<sup>1</sup> Выступление Д. Медведева на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

ванию своих навыков и талантов, ...от мотивации к инновационному поведению граждан и от отдачи, которую приносит труд каждого человека. Уже в ближайшие годы необходимо обеспечить переход к образованию по стандартам нового поколения, отвечающим требованиям современной инновационной экономики. Сфера образования должна стать базой для расширения научной деятельности. Вложения в исследования и разработки со стороны бизнеса должны стимулироваться государством и нарастать.

4. Надо сделать все, чтобы уровень смертности в России сократился более чем в 1,5 раза, а средняя продолжительность жизни в России увеличилась к 2020 г. до 75 лет.

5. Необходима действенная политика поддержания семьи. Здесь одними из важнейших являются задачи по жилищному строительству и созданию условий, при которых граждане смогут самостоятельно решать свои жилищные вопросы, в частности улучшать свои жилищные условия в соответствии с меняющейся семейной ситуацией.

6. Необходимо активно задействовать налоговые механизмы для стимулирования инвестиций в развитие человеческого капитала. Для этого требуется в максимальной степени освободить от налогов расходы компаний и граждан на образование и медицинское страхование, софинансирование пенсионных накоплений.

# Глава 4. Инновации — ключевая проблема российской экономики XXI в.

## 4.1. Постановка вопроса

Развитие инноваций в XXI в. становится стратегическим фактором экономического роста. Уровень их развития определяют темпы экономического роста, конкурентоспособность экономики и национальная безопасность. В этом аспекте нельзя не учитывать опыт развитых стран, где экономический рост, начиная со второй половины XX в., в значительной мере обусловлен развитием инноваций. Изменившиеся взаимосвязи между наукой, инновациями и экономическим ростом, собственно, и являются одной из основных характеристик современной западной экономики, чего не скажешь о российской экономике. Инновационная система России сегодня разбалансирована: ее основные элементы — научно-техническая сфера, компании, инновационная инфраструктура — существуют изолированно друг от друга; уровень инновационной активности в промышленности значительно ниже, чем в странах ЕС; налицо: нехватка инвестиционных ресурсов у предприятий, деформированная структура спроса под влиянием растущего импорта товаров и услуг, низкий уровень оплаты работников сферы НИОКР, провоцирующий рост их оттока в страны с высоким уровнем оплаты труда, а также отсутствие культуры инновационного менеджмента как в экономике в целом, так и на предприятиях. В 2006 г. в России инновационная компонента в приросте ВВП составила 0,7%. По прогнозируемым данным на 2007—2009 гг., она будет ежегодно увеличиваться на 0,1% и соответственно в 2009 г. составит всего лишь 1%<sup>1</sup>.

Не случайно, что в правительстенном документе «О стратегии развития Российской Федерации в области развития науки и инноваций до 2010 года» поставлены задачи по ускорению инновационных исследований, активизации усилий на развитие приоритетных научных направлений, формированию инновационной инфраструктуры, усилиению роли государственного регулирования развития инноваций. В 2006 г. Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что «надо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций... в развитие инноваций»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2007 г. и на период до 2009 г. — <http://www.economy.gov.ru>.

<sup>2</sup> Послание Федеральному Собранию Президента России В.В. Путина // <http://www.economy.gov.ru>.

Такая постановка вопроса требует разработки своевременных практических рекомендаций в области государственного регулирования развития инноваций в России с учетом сложившихся тенденций в мировой экономике.

Существенный вклад в решение научных проблем роли государства в рыночной экономике внесли зарубежные и отечественные экономисты: Л.И. Абалкин, В.М. Агеев, А.И. Алтухов, Е.Ф. Борисов, А.В. Бузгалин, Ю.Ф. Воробьев, С.Ю. Глазьев, А.Е. Городецкий, Т.Ю. Горькова, А.Г. Грязнова, Г.П. Журавлева, Л.А. Иванченко, А. Илларионов, В.Я. Иохин, В.Д. Камаев, М.В. Конотопов, А.А. Кочетков, А.Г. Куликов, С.В. Любимцева, С.П. Макаров, В.И. Новичков, Ю.М. Осипов, Н.Н. Пилипенко, А.А. Пороховский, В.А. Савин, В.К. Сенчагов, Д.Е. Сорокин, Ф.Ф. Стерликов, А.И. Страхов, В.Л. Тамбовцев, К.А. Хубиев, Ф. Хучек, В.В. Шлыков и др.

Исследование прикладных проблем государственного регулирования развития инноваций моделирования инновационных проектов (ИП), методологии и методов оценки их эффективности, экономическую оценку перспектив технологического развития в своих работах достаточно глубоко и обоснованно разработали такие видные ученые, как Й. Шумпетер, Н.Д. Кондратьев, Д.С. Львов, А.И. Анчишкин, Л.М. Гатовский, Ю.В. Яковец, С.Ю. Глазьев, В. Макаров, А. Варшавский, А. Свинаренко и др.<sup>1</sup>

Можно констатировать, что степень разработанности исследуемой темы достаточно высокая. Однако на сегодняшний день остается ряд проблем, уровень разработанности которых явно недостаточен, а именно:

а) мало уделяется внимания совершенствованию государственного регулирования развития инноваций на основе объединения уча-

<sup>1</sup> См.: *Шумпетер Й. Теория экономического развития (исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры)*. М.: Прогресс, 1982; *Кондратьев Н.Д. Избр. соч.* М.: Экономика, 1993; *Львов Д.С. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики*. М.: Экономика, 1999; *Анчишкин А.И. Наука, техника, экономика*. М.: Экономика, 1989; *Гатовский Л.М. Экономические проблемы научно-технического прогресса*. М.: Наука, 1971; *Яковец Ю.В. и др. Стратегия научно-технологического прорыва*. М.: Международный фонд Н. Кондратьева, 2001; *Яковец Ю.В. Ускорение НТП: теория и экономический механизм*. М.: Экономика, 1988; *Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития*. М.: ВладАр, 1993; *Наука и технологии России на рубеже третьего тысячелетия / под ред. В. Макарова и А. Варшавского*. М., 2001; *Свинаренко А. Рост промышленного производства в условиях активизации инновационной деятельности // Наука и промышленность России. 2006. № 8 (52)*.

стия государства и предпринимательского сектора в целях ускоренного роста инновационности и конкурентоспособности экономики России на мировом рынке;

б) отсутствуют четко определенные и обоснованные цели инновационной политики, отвечающие реалиям российской рыночной экономики в условиях глобализации;

в) политика формирования инновационной экономики и инновационной инфраструктуры нередко носит фрагментарный характер.

Неразработанность вышеперечисленных вопросов требует глубокого обоснования теоретико-методологических положений и практических рекомендаций, обеспечивающих ускоренное формирование воспроизводства инновационного типа в России.

Для достижения поставленной цели необходимо:

- проанализировать содержание инновации как экономической категории;

- выявить и систематизировать характерные черты, функции, классификационные признаки и виды инноваций;

- обосновать роль синергетического эффекта в развитии инноваций в современных условиях;

- оценить состояние и определить факторы развития инноваций в России;

- обобщить и разработать основные направления совершенствования государственного регулирования развития инноваций на ближайшую перспективу в современной России.

Этого можно достичь в результате глубокого изучения трудов отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам формирования и развития инноваций в системе рыночных отношений.

## **4.2. Теоретико-методологические основы исследования инновации**

Термин «инновация» происходит от латинского *innovatio*, что означает «обновление» или «улучшение». Само понятие *innovation* часто используется как синоним слова «изобретение» и относится и к технологическому совершенствованию производственных процессов, и к достижению новых свойств и комбинаций свойств продающихся на рынке продуктов.

В словарной трактовке под инновацией понимается «процесс, в ходе которого изобретение или открытие доводится до стадии практического применения и начинает давать экономический эффект, новое приложение научно-технических знаний, обеспечивающих рыночный

успех»<sup>1</sup>. Исследователь теории экономических циклов и экономического развития Й. Шумпетер (1883—1950) в основу понятия инновации положил пять признаков: 1) использование новой техники, новых технологических процессов или нового рыночного обеспечения производства (купля-продажа); 2) внедрение продукции с новыми свойствами; 3) использование нового сырья; 4) изменение в организации производства и его материально-техническом обеспечении; 5) появление новых рынков сбыта<sup>2</sup>. Другие ученые (Б. Санто, Х. Стюарт, А.Б. Титов и др.) понимают инновацию более широко, как приращение и реализацию знаний или как особую ценность, которая в данное время выступает как новая ценность или полезность. Ряд отечественных исследователей (А.Г. Аганбегян, С.Ю. Глазьев, В.И. Громеко, М.В. Конотопов) в определении сущности инновации придерживаются процессной оценки<sup>3</sup>. Другие исследователи (Ю.П. Анискин, Н.К. Моисеева, Ю.А. Сулимов, Ф. Хучек и др.) предпочитают определять инновацию через результативную стадию. На наш взгляд, инновацию правомерно рассматривать как с процессуальной, так и с результативной позиции, так как развитие инноваций отражает сущности, свойственные разным стадиям жизненного цикла инноваций. Жизненный цикл инноваций — это цепь событий, в которых инновация проходит основные стадии: создание, освоение, массовое производство и практическую реализацию.

Анализ исследуемой тематики показывает, что нередко инновация отождествляется с понятиями «новшество» и «нововведение». При этом новшество трактуется как новое знание или приращение знания. Нововведение же — как изобретение, или конкретный результат новых знаний. Думается, справедливо новшество рассматривать как начальное событие, а нововведение — как завершающее событие, как практическое использование новшества в воспроизводственном процессе. Иначе говоря, инновация — это совокупность новшества и нововведения.

С позиции воспроизводственного процесса инновация — это производство нового продукта или процесса в результате научно-исследовательской работы, ее последующего воплощения через опытно-конструкторские разработки в массовое производство и конечное

<sup>1</sup> Толковый словарь рыночной экономики. М., 1993. С. 920.

<sup>2</sup> Schumpeter J.A. The business cycle. N.Y.: McGraw-Hill, 1939. P. 10.

<sup>3</sup> Так, например, В.И. Громеко, опираясь в основном на американский опыт в этой сфере, определяет инновацию как процесс, «в ходе которого научная идея или техническое изобретение доводится до стадии практического использования и начинает давать коммерческий эффект» (Громеко В.И. США: научно-технический потенциал. М.: Прогресс, 1977. С. 37).

завершение в сфере потребления товаров и услуг. Инновацию следует рассматривать как «клеточку» современного экономического развития, как движущую силу общественного развития.

С появлением понятия «инновация» меняются приоритеты в экономическом развитии — признак главенства овеществленного прошлого капитала отходит на второй план, первое место отводится знаниям как необходимым условиям его изменения. Таким образом, развитие инноваций начинает определять развитие материального производства. Этот факт подчеркивает объективный характер инновации, что приводит к становлению такой предметной области исследования, как инноватика — новый междисциплинарный синтез, который позволяет реализовать комплексное познание универсальных принципов, на которых основано развитие инноваций, тем самым расширяя рамки часто встречающихся узкоспециальных подходов.

С позиции экономической теории развитие инноваций — это система отношений по поводу сознательно инициируемых изменений в воспроизводственном процессе, берущих свое начало в сфере производства фундаментального знания, продолжающихся в опытно-конструкторских работах и завершающихся в сфере массового потребления инновационного продукта. В узком смысле слова это система отношений по поводу воспроизводства инновационного продукта или процесса. Инновация в рыночной экономике — это товар. Поэтому, используя логику исследования товара К. Марксом, инновацию следует рассматривать как «клеточку» современного экономического развития, как движущую силу не только НТП, но и всего общественного развития в целом.

Мировая практика показывает, что в современной мировой экономике устойчивое, а следовательно, и независимое положение приобретают те страны, которые обладают высоким инновационным потенциалом. Инновации — это движущая сила не только научно-технического прогресса, но и всего общественного развития в целом. Поэтому справедливо говорить об инновации как о категории в системе социально-экономического развития.

Развитие инноваций, с одной стороны, объективно. В их производстве и распространении ярко проявляются механизмы действия экономических законов, в частности убывающей предельной полезности, всеобщего накопления капитала, спроса и предложения и др. С другой стороны, развитие инноваций субъективно, так как инновации создаются каждым конкретным субъектом или их группой. Отсюда инновации обладают высокой степенью неопределенности, в них

трудно предсказать успех, даже признанные эксперты делают ошибки в прогнозах насчет перспективности той или иной идеи, того или иного изобретения, вектор инновационных процессов часто определяется случайностью, что объясняется самой природой инноваций. При осуществлении инновационной деятельности существует высокая степень риска. Это как высоковольтная энергетическая линия: она нужна, но и опасна. Все это необходимо учитывать при создании инноваций. Иначе говоря, учитывать ее социальную значимость.

Основной функцией инновации является результат изменений в воспроизведстве общественного продукта, который вызывает преобразования в технико-экономическом развитии. Функции инновации отражают ее назначение в системе экономического развития. В современной экономической литературе предлагается множество критерии, с помощью которых ведется процесс классификации инноваций. Для нашего исследования наиболее важной является классификация инноваций с позиций экономической теории. Поэтому мы вводим в научный анализ новую классификацию инноваций на основе следующих признаков: господства различных форм собственности; сфер деятельности; воспроизводственного процесса; источников финансирования; уровня экономического анализа (рис. 1). Исходя из предложенной классификации утверждается, что целевое назначение развития инноваций меняется под влиянием изменений отношений собственности. В эпоху чистого капитализма, функционирующего на основе свободной конкуренции, развитие инноваций в основном было сферой деятельности частного капитала. Инновация становился объектом частной собственности. Трансформация капитализма свободной конкуренции в смешанный капитализм приводит к подчинению развития инноваций объединенному капиталу, отражающему взаимодействие государственных средств и частного (в современном понимании — корпоративного) капитала. Таким образом, появляется новая форма собственности — смешанная собственность. Вместе с этим инновация становится объектом смешанной собственности.

Исходя из воспроизводственного процесса мы установили, что нельзя развитие инноваций ограничить только сферой производства, представляющего собой совокупность отраслей (промышленность, сельское хозяйство, строительство и др.), производящих конкретные вещественные потребительные стоимости. В экономической литературе ее называют «основным» производством. В современном экономическом развитии большое значение принадлежит общим условиям производства, или так называемой инфраструктуре.

1. По форме собственности

Государственная  
инновация (как объект  
государственной  
собственности)

Частная инновация (как  
объект частной и личной  
собственности)

Государственно-частная  
(смешанная) инновация

2. По воспроизводственному признаку

Производственная  
инновация: промышленная,  
сельскохозяйственная,  
строительная, транспортная

Инфраструктурная  
инновация: институциональное  
и информационное  
обеспечение,  
электроснабжение, дорожные  
сети, мосты, рабочие здания,  
приграничные сооружения

3. По сферам деятельности

Научно-исследовательская  
инновация

Опытно-конструкторская  
инновация

4. По признаку источника финансирования

Бюджетная инновация  
(на основе государственного  
финансирования)

Рыночная инновация  
(на основе частного  
финансирования)

Рыночно-бюджетная инновация  
(на основе объединения частного  
и государственного финансирования)

5. По уровню экономического анализа

Макроэкономическая  
инновация  
(на уровне экономики  
в целом)

Микроэкономическая  
инновация  
(на уровне отрасли и фирмы)

Мезоэкономическая инновация  
(на уровне конкретного  
экономического пространства)

Рис. 1. Классификация инноваций

Последняя представляет собой совокупность отраслей (информационное обеспечение, электроснабжение, транспортные сети, связь и др.), которые посредством услуг удовлетворяют потребности не только основного производства, но и всего населения. И в этом аспекте можно утверждать, что сфера развития инноваций, или НИОКР, должна охватывать весь воспроизводственный процесс, как основное производство, так и инфраструктуру. Здесь напрашивается вывод: инновационное развитие основного производства требует полноценного инновационного развития инфраструктуры.

Такая постановка вопроса чрезвычайно важна для российской экономики в связи с традиционным отставанием инновационности в сфере инфраструктуры по сравнению с производственной сферой. Отсюда с воспроизводственной позиции под развитием инноваций следует понимать систему отношений воспроизводственного характера, определяющую инновационную способность экономики поддерживать нормальные условия как хозяйственного развития, так и повседневной жизнедеятельности населения. В этом аспекте инновация по воспроизводственному признаку рассматривается как производственная и инфраструктурная.

Рассмотрение инноваций по признаку сферы деятельности, на наш взгляд, необходимо начинать с фундаментальных или научно-исследовательских инноваций (НИИ). Выделение НИИ как особого вида инноваций является необходимым в силу того, что они являются воплощением творческих поисков ученых. Они имеют особый статус, так как помимо самостоятельного существования они так или иначе встроены в «жизненный цикл» инновации, преимущественно на первых этапах его осуществления — этапах научно-исследовательской работы<sup>1</sup>. Однако очень немногие открытия в науке становятся конкретными инновациями. Для этого необходима реализация НИИ в опытно-конструкторской инновации (ОКИ), способствующей формированию индустриального и постиндустриального общества. В этом проявляется социогенная функция ОКИ. Именно этот вид инноваций в западной экономической литературе чаще всего подразумевается под термином «инновация», и именно им практически посвящены все публикации по инновационной проблематике. В развитых странах  $\frac{2}{3}$  прироста ВВП обеспечиваются повышением производительности за счет применения ОКИ.

---

<sup>1</sup> Мы согласны с мнением исследователей, утверждающих, что «инновация — это любое открытие, которое достигло некоторого уровня признания в рассматриваемом обществе. Чтобы открытие квалифицировать как инновацию, оно должно допускать возможность трансляции».

По признаку источника финансирования целесообразно выделить три вида инноваций: бюджетные, рыночные и бюджетно-рыночные. Бюджетная инновация — это результат государственного финансирования, т.е. за счет средств государственного бюджета. Чаще всего она не ориентирована на получение прибыли. Рыночная инновация возникает на базе рыночного управления: конкуренции, системы рынков и цен. Она всегда выступает как коммерческая инновация. Она всегда ориентирована на получение прибыли. Ее источником также является прибыль фирмы или отрасли как результат хозяйственной деятельности. Прибыль действует как стимул для инноваций. Ее получают те, кто применил технологические инновации (новую технику, технологию и т.д.), т.е. сделал свое производство и продажу более эффективными. Прибыль, полученную за счет инноваций, следует определять как инновационную прибыль. Однако в условиях конкуренции инновационная прибыль носит временный характер. Соперничающие фирмы друг у друга перенимают инновации, сводя тем самым ее на нет. Несмотря на это, инновационная прибыль всегда будет существовать в динамичной экономике. Ее роль в рыночной экономике велика. Она является путеводной звездой, манящей в будущее, дорожным указателем для будущих рискованных инновационных операций.

Рыночно-бюджетная инновация возникает на основе партнерства между государством и частным капиталом. Совместное финансирование инновационных проектов все большее значение приобретает в современной экономике и особенно в контексте растущей глобализации. Это космическое оборудование, производство современного военного оружия, охрана окружающей среды, глобальная инфраструктура (теле-коммуникационное оборудование, спутниковые передачи, газопроводы и т.д.). Анализ большого числа публикаций, посвященных партнерству государственного и частного секторов, позволяет сделать следующий вывод: концепция партнерства государственного и частного секторов направлена на достижение устойчивого и долгосрочного социально-экономического развития в целом.

Деление инноваций на макроинновации, мезоинновации и микроинновации отражает общий методологический подход к исследованию экономики на макро-, мезо- и микрозэкономическом уровнях. Тем не менее в отечественной литературе чаще всего делается акцент на исследование инноваций на макро- и микроуровнях. Иначе говоря, выпадает региональный аспект исследования инноваций. Такой подход недопустим, особенно в условиях развития российской экономики с ее делением на территориальные округа.

В современные модели экономического роста должна включаться инновационная составляющая. В теории экономического роста технологические изменения рассматриваются в числе ключевых факторов, влияющих на производительность, а через это и на темпы экономического роста в целом. Выдающиеся достижения в этой области пришлись на середину XX в. благодаря усилиям таких ученых, как Я. Тинберген, С. Кузнец, Р. Харрод, Е. Домар, Дж. Стиглер, Р. Солоу и др. Полученные ими результаты показали, что неправомерно приписывать все заслуги исключительно таким факторам, как капитал и труд. Они доказали, что дополнительный вклад в темпы экономического роста обеспечивается за счет повышения производительности капитала и труда, причинами которого являются технологические изменения<sup>1</sup>. В этой связи инновациям в экономике стали уделять больше внимания, чем традиционным факторам<sup>2</sup>. Голландский экономист Ян Тинберген ввел в модель Кобба-Дугласа дополнительный множитель, отражающий способность страны осуществлять собственные НИОКР, создавать новые технологии, осуществлять инвестиции в высокотехнологичные отрасли, менять сложившиеся управленческие традиции.

Важно подчеркнуть, что модели экономического роста применимы для стран с различным уровнем экономического развития. Но мировая практика показывает, что система развития инноваций может полноценно функционировать только тогда, когда в стране уже достаточно развиты начальное, среднее и высшее образование. В этой связи образование рассматривается не само по себе, а в контексте развития науки и ее влияния на экономический рост. Нельзя забывать, что роль науки чрезвычайно велика в экономическом развитии. Чтобы построить модель экономического роста в России, отражающую влияние развития инноваций, необходимо создание общедоступной базы макроэкономической и отраслевой аналитической информации, в частности результатов отраслевых и специальных научных работ, выполненных в рамках государственных научных заказов Министерства экономического развития и торговли и Министерства промышленности, науки и технологий. Такая база данных должна включать периодически об-

---

<sup>1</sup> Так, Р. Солоу различает три фактора: труд, капитал и остаток, который объясняется технологическими изменениями. Е. Денисон пришел к аналогичным выводам, с той лишь разницей, что разбил «остаток» на пять составляющих частей.

<sup>2</sup> В 1946 г. в США был образован первый инновационный, или венчурный, фонд «Америкус Ресеч энд Девелопмент». Эту дату считают датой рождения инновационного капитализма. С тех пор инновационный бизнес превратился в целую отрасль, хотя, как и прочие, испытывал порой трудные времена. И, как следствие, изменилась модель экономического роста.

новляющиеся материалы обзоров основных рынков как внутри России, так и за рубежом. Это особенно актуально для предприятий, расположенных в регионах.

### **4.3. Развитие инноваций в рыночной экономике**

На наш взгляд, инновацию следует рассматривать как инновационный ресурс, способствующий ускорению темпов экономического роста. В этом же аспекте правильно сделать акцент на деление инвестиций, участвующих в воспроизводственном процессе, на экспенсивные и интенсивные, или инновационные, инвестиции. И не менее важно целевое назначение инновационных инвестиций видеть не только в вещественных технологических изменениях, а прежде всего в квалификационных изменениях, т.е. изменениях в подготовке рабочей силы. Поэтому не случайно появились работы, например, Теодора Шульца (1960), где стала производиться оценка вклада образования в экономический рост. По его оценке, в середине XX в. приблизительно 20% роста экономики США объясняется повышением уровня квалификации населения.

Развитие инноваций в настоящее время ассоциируется с понятием «инновационная экономика» (ИЭ), или «новая экономика». Она характеризуется: высокими темпами экономического роста, большой инновационной составляющей и высокими темпами обновления производственных технологий или продуктов и (или) услуг; большим вкладом человеческого капитала по сравнению с материальным капиталом; развитием таких секторов экономики, как образование, наука (производство фундаментального знания), информационные технологии и так называемые интеллектуальные услуги (консультирование, информационное посредничество, аналитика, маркетинговые услуги).

В ИЭ происходит как бы диффузия инноваций в «тело» предприятий традиционных отраслей, интеграция таких секторов, как «образование — наука — интеллектуальные услуги — информационные технологии — производство». Опережающая интеграция этих секторов может обеспечить ускорение инновационных процессов и рост эффективности экономики в целом. Сама ИЭ опирается на инновационную инфраструктуру — комплекс объектов и институтов, обеспечивающих общие условия для нормального воспроизведения инновационного типа. Она выступает как органическая часть инфраструктурных инноваций. Если инфраструктура на макроуровне обслуживает всю экономику в целом, то инновационная инфраструктура создает благоприятные условия лишь для НИОКР. Поэтому к ее институтам относятся фонды поддержки предпринимательской деятельности, имеющие по существу венчурный характер и практи-

кующие конкурсный подход к реализации проектов, инновационные фонды, инновационные банки, или банки развития, экономические ассоциации, финансовые группы, связанные с НТП, и др.

Все объекты и организации, относящиеся к инновационной инфраструктуре, находятся в определенной технологической связи, выражающей единство этапов инновационной деятельности, или ее жизненный цикл. Ускоренному развитию инновационных инфраструктурных институтов способствуют мультиплекативный эффект увеличения спроса на их услуги, низкая чувствительность инфраструктуры к циклическим колебаниям материально-вещественного производства и расширение спроса на услуги институтов инновационной инфраструктуры в период выхода из депрессии.

Эффективно действующая инфраструктура инновационной экономики — важнейший фактор, обеспечивающий адаптацию экономики к ассимиляции прогрессивной технологии. Учитывая роль инновационной экономики в XXI в., на наш взгляд, целесообразно ввести в экономический анализ новое понятие — инновационная безопасность, определяемая как совокупность условий для развития инноваций в целом, позволяющих стране в качестве равного партнера участвовать в глобализации экономики. Именно она обеспечивает такое развитие экономики, при котором создаются приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической безопасности и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз. Инновационная безопасность имеет большое значение для Российской Федерации, особенно в контексте государственной стратегии экономической и национальной безопасности страны (рис. 2).

Без надлежащего инновационного потенциала нельзя создать и обеспечить деятельность политических, правовых и силовых структур, способных успешно защищать политические интересы страны.

Инновации стремительно меняют лицо современного бизнеса. В этой связи в объяснении современного процесса развития инноваций целесообразно обратиться к синергетическому эффекту (СЭ), возникающему только в крупных корпорациях как результат сложения финансовых и материальных ресурсов ее участников и выбора более качественных механизмов их организации и управления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Синергия — это наука о функционировании сложных систем. Изначально термин «синергия» стал применяться в естественных науках. Синергия (от греч. *synergia* — сотрудничество, содружество) — это реакция на комбинированное воздействие двух или нескольких организмов, характеризующаяся тем, что это действие превышает действие, оказываемое каждым компонентом в отдельности.



Рис. 2. Структура национальной безопасности<sup>1</sup>

В этом аспекте на первый план выдвигаются не технологические, а организационно-управленческие инновации (ОУИ) — инновации, направленные на изменение систем и методов управления экономикой. Появление крупных корпораций и есть реализация ОУИ, провоцирующих появление СЭ, который способствует росту инновационного капитала, расширению экономического пространства, существенному снижению трансакционных издержек, росту диверсификации производства.

Обобщение мирового опыта развития инноваций под влиянием СЭ настоятельно показывает, что государство посредством инвестиционной, кредитной, налоговой и других направлений экономической политики должно ускорять трансформацию организационных форм бизнеса от мелкого и среднего к крупному, от горизонтальных к вертикально-интегрированным бизнес-группам. Нужно осознать, что становление корпоративного сектора за счет СЭ впоследствии начинает определять темпы экономического роста. Отмеченные закономерности целесообразно учесть при создании крупных корпораций в России, деятельность которых во всех странах регулируется специальным законодательством, отражающим антимонопольные тенденции.

Необходимо учитывать, что синергетический эффект способствует: увеличению возможностей для формирования системного реше-

<sup>1</sup> Составлена на основе данных Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

ния; качественному улучшению стратегического менеджмента; совместному использованию торговых марок, брендов, патентов, лицензий; наличию широких возможностей для франчайзинга; совместному использованию имеющихся элементов инфраструктуры в виде офисных, складских помещений, каналов связи и телекоммуникаций; увеличению возможностей для получения синдицированных кредитов и их залогового обеспечения; проведению стратегического маркетинга и маркетинговых исследований; увеличению возможностей защиты экономических интересов участников группы в государственных и правовых органах.

Развитие инноваций является важнейшим фактором, обеспечивающим экономический рост, однако это не должно служить основанием для того, чтобы делать из них «священную корову». Феномен инноваций заключается в том, что они могут приносить как пользу, так и вред, который в конечном итоге может перевесить все достоинства той или иной инновации. Однако до сих пор экономическая наука концентрирует свои усилия по большей части именно на попытках вычислить только явный видимый экономический эффект от применения инноваций. Есть смысл выйти за рамки традиционных взглядов, рассматривающих технологические изменения как исключительное благо для экономического развития. Тем более что в последнее время вредные последствия технологических инноваций начинают ощущаться мировым сообществом все сильнее. Следовательно, необходимо учитывать и социальные последствия развития инноваций. Это неизбежно должно привести к росту социально ответственных инноваций, одной из главных целей которых является учет общественных интересов. Насколько быстро такое понимание будет распространяться среди всех членов общества, во многом зависит от той роли, которую в данном процессе будет играть государство.

#### **4.4. Оценка и перспективы развития инноваций в России**

Оценивая состояние развития инноваций в российской экономике, установлено, что национальная инновационная система России сегодня разбалансирована. Ее основные элементы — научно-исследовательская сфера, бизнес, инновационная инфраструктура — существуют изолированно друг от друга. Уровень инновационной активности в промышленности значительно ниже, чем в странах ЕС. Налицо нехватка инвестиционных ресурсов у предприятий, деформированная структура спроса под влиянием растущего импорта товаров и услуг, низкий уровень оплаты работников сферы НИОКР, провоцирующий рост оттока интеллектуального капитала, а также отсутствие культуры

инновационного менеджмента как в экономике в целом, так и на предприятиях.

Россия имеет низкий по сравнению с развитыми странами уровень развития инновационной инфраструктуры, особенно в части доступа к Интернету. Это является одним из факторов «недобора» темпов экономического роста. Отставание в развитии инфраструктуры — самое опасное отставание в системе экономического развития.

Экономические преобразования, совершающиеся в нашей стране, непосредственным образом связаны с перспективами технологического развития. Прогноз экономического развития России, предложенный Правительством РФ на период до 2009 г., основывается на оптимистической динамике конкурентоспособности российского бизнеса и реализации дополнительного пакета мер по ускорению экономического роста и диверсификации экономики, которые связаны с усилением развития финансовых институтов и институтов национальной инновационной системы. В случае их успешной реализации среднедневовой темп роста экономики в 2009 г. составит 5,9%. Это позволит российской экономике преодолеть тенденцию снижения темпов экономического роста и повысить его качество. Рост ВВП является ключевым фактором динамики и тенденций развития инновационных процессов. Налоговые новации, улучшение институциональной среды, снижение инфляции обеспечат более выраженную инновационную направленность экономического развития России. По мнению же российского правительства, текущая динамика цен показывает, что снижение инфляции — вполне реальная задача. Улучшение инвестиционного климата может обеспечить в 2009 г. прирост ВВП за счет инновационной компоненты в размере 1%. По сравнению с 2005 г. наблюдается ее увеличение почти в 2 раза<sup>1</sup>.

В долговременном аспекте основные направления роста инноваций в России сводятся к следующим мероприятиям (табл. 1).

Государственное регулирование инновационными процессами может осуществляться в разных формах, но оно всегда является сильнодействующим фактором, выражаяшимся, во-первых, в создании определенного правового пространства и осуществлении правового регулирования, в создании законодательной базы (преимущественно налоговой), способствующей созданию благоприятного инновационного климата; во-вторых, в проведении определенной научно-технической политики, например в осуществлении программ и конкретных проектов, направленных на повышение инновационной активности в производственной сфере (госзаказ

<sup>1</sup> Основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на 2007 г. и на период до 2009 г. (<http://www.economy.gov.ru>).

на научные исследования и опытно-конструкторские разработки, позволяющий обеспечить начальный спрос на инновации и тем самым способствующий их распространению в обществе); в-третьих, в частичном финансировании инновационной сферы.

**Таблица 1**  
**Основные направления роста инноваций**  
**в России в долговременном аспекте**

№ п/п	Содержание направления
1	Наука должна все сильнее ориентироваться на потребности экономики, в ее развитии необходимы радикальные изменения, связанные с: а) повышением доли предпринимательского сектора в финансировании исследований; б) концентраций исследований в высокотехнологичных отраслях и сфере услуг; в) растущей инновационной ориентацией науки
2	Необходимо увеличение инновационной активности всех секторов экономики, как традиционных, так новых видов экономической деятельности с целью повышения экономической отдачи от инноваций
3	В структуре промышленных исследований и разработок, исходя из опыта развитых стран, необходимо добиться сдвигов в сторону динамично развивающихся отраслей (например, производство компьютеров) и снижения доли тех отраслей, где доминируют инновации, связанные с технологическими процессами, а не продуктами (металлургия, химическая промышленность и др.)
4	Повышение склонности российского бизнеса к инновационному инвестированию, что ведет, в частности, к увеличению доли амортизации, направляемой на инновационные инвестиции
5	Необходима трансформация институциональных форм научной деятельности, в частности, путем перемещения промышленных исследований из специализированных научных подразделений в производственные, что способствует преодолению внутрифирменных институциональных барьеров, снижению трансакционных издержек и более эффективному воплощению научных результатов в продукты и услуги
6	Обеспечение более интенсивного притока иностранных прямых инвестиций и увеличение вклада банковского кредитования в финансирование инвестиций в результате: а) поступательного развития самой банковской системы на основе расширения ее ресурсной базы и усиления конкуренции и б) создания принципиально новых источников заемных средств, представленных институтами развития, например государственным венчурным фондом, корпорацией развития (образованной на базе Российского банка развития и ВЭБ)
7	Необходимы развитие системы венчурного инвестирования, поддержка малого инновационного бизнеса, снижение пошлин на технологическое оборудование, разработка прав на интеллектуальную собственность по всей инновационной цепочке — от идей до продвижения ее на рынок. Определение порядка выполнения мероприятий с учетом технологических возможностей и ресурсных ограничений
8	Рост в реальном выражении государственных инвестиций, повышение их эффективности в результате частногосударственного партнерства (ЧГП). Важным механизмом реализации ЧГП является механизм частногосударственных консультаций (ЧГК), который позволяет выработать пути устранения наиболее серьезных проблем на пути развития бизнеса через рассмотрение конкретных инновационных проектов

Государственное регулирование в инновационной сфере в качестве основного принципа должно руководствоваться стремлением создавать благоприятные условия в тех сферах и на тех этапах инновационного процесса, где рыночных стимулов явно недостаточно, тем более что рынок не дает эффекта в ситуациях, когда есть нужда в осуществлении крупных инвестиционных проектов с длительными сроками окупаемости, высокой степенью риска и неопределенности в отношении будущей нормы прибыли. Одновременно государство должно стремиться предоставить свободу экономической деятельности там, где вмешательство государства может быть неэффективным. Отсюда и меры воздействия государства на инновационный климат: прямые (через использование централизованных административных форм и программ, например прямое дотационное финансирование, программно-целевые формы и т.п.) и косвенные (через рыночные механизмы, законодательный климат, например либерализацию налогового законодательства и т.п.). Соотношение этих методов может меняться, оно всегда конкретно и зависит от экономической ситуации в стране.

В настоящее время в России начали реализовываться новые, соответствующие мировому опыту подходы к выбору государственных приоритетов научного и технологического развития. Однако в интересах решения наиболее острых социально-экономических задач (изменения качества экономического роста за счет развития инновационных высокотехнологических кластеров, восстановления обороноспособности в соответствии с современными вызовами безопасности, встраивания в международные научно-технические программы и альянсы в интересах повышения конкурентоспособности российских компаний) предстоит расширить и усовершенствовать использование новых методов отбора и финансирования приоритетов, переработать списки критических технологий. Определение приоритетов научно-технического развития и принятие решений о финансировании крупных государственных программ должны бытьочно встроены в политический, законодательный и бюджетный процессы. Соответствующие механизмы согласования интересов предполагают участие политических лидеров и наиболее значительных участников инновационного процесса — глав министерств и ведомств, финансирующих исследования и разработки, крупных корпораций подрядчиков, мелких наукоемких компаний, а также лидеров научного сообщества. Эффективная работа этих механизмов требует опоры на разнообразные аналитические методы: прогнозирование, экспертизу и мониторинг, составление перечней критических технологий.

Основными направлениями государственной поддержки развития инноваций в России в условиях глобализации следует считать следующие мероприятия (табл. 2). Формирование основ системы государственного регулирования инновационной экономики в России осуществляется путем внедрения соответствующих государственных программ (государственное программирование, примером которого является Федеральная целевая программа «Электронная Россия»), путем антимонопольного регулирования и стимулирования свободной конкуренции (политика дерегулирования) на рынке телекоммуникаций, создания соответствующей нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность в сфере информационной экономики (в том числе и в электронной экономике), профессиональной подготовки и переподготовки населения, осуществляющей за счет бюджетных средств.

*Таблица 2*

**Основные направления совершенствования государственного регулирования развития инноваций в России**

№ п/п	Содержание направлений
1	Прямое финансирование развития фундаментальной науки
2	Развитие экономического партнерства с частным национальным капиталом, некоммерческими организациями и иностранными компаниями с целью массового производства товаров и услуг международного значения
3	Увеличение поля деятельности инновационного инвестирования. Формирование внутренних инновационных рынков
4	Создание благоприятных условий для проникновения отечественной инновационной продукции на зарубежные рынки
5	Улучшение институциональной среды и формирование системы работающих финансовых институтов инновационного развития
6	Повышение качества инновационной инфраструктуры, стимулирование диверсификации и технологического развития
7	Стимулирование коммерциализации технологий и инновационной деятельности
8	Обеспечение инновационной безопасности российского государства
9	Совершенствование нормативно-правового регулирования развития инноваций, особенно авторских прав на интеллектуальную собственность по всей инновационной цепочке: от идеи до продвижения ее на рынок

Несомненно, Россия учитывает при этом лучший опыт зарубежных стран, который позволяет нашей стране достаточно успешно, хотя и с некоторым опозданием, развивать информационные технологии, внедрять их в практику всех хозяйствующих субъектов: частных компаний, граждан и государственных органов.

Россия располагает всеми шансами для того, чтобы с успехом использовать самые передовые достижения в области использования инновационных ресурсов и лучший мировой опыт государственного и межгосударственного регулирования развития инновационной экономики. Одновременно Россия может служить ориентиром для целого ряда стран и регионов мира (прежде всего для стран СНГ) в опыте взаимодействия государства и бизнеса в инновационной сфере.

#### **4.5. Прогноз инновационного развития России за период 2007—2009 гг.**

В настоящий момент наблюдается некоторое оживление научной деятельности, связанное с общим экономическим ростом в стране. Отсюда в Российской Федерации произошло увеличение относительной доли расходов на науку и образование, но она значительно меньше, чем в развитых странах, имеющих многолетний опыт осуществления инновационной деятельности.

Организационная структура науки во многом сохраняет черты, унаследованные от плановой государственной системы организации науки. Но под влиянием таких факторов, как резкое сокращение масштабов научно-технической деятельности, низкий уровень инвестиционной активности и т.п., в ней произошли определенные изменения. Так, создание новых институциональных единиц в науке происходило по пути образования юридических лиц в форме научно-исследовательских институтов, а не укрепления исследовательской базы предприятий и высших учебных заведений. Происходящие изменения не сопровождались необходимой реструктуризацией сети научных организаций, разобщенных по ведомственной принадлежности. Определенные изменения в организационной структуре российской науки были связаны с приватизацией, обусловившей развитие новых форм собственности.

Нельзя не обратить внимания на выявленную противоречивость тенденций в развитии инновационных процессов в науке и промышленности. Коммерциализация, которая стимулирует внедрение инноваций в производство, служит преградой для развития научно-исследовательских инноваций. Поэтому, по-нашему мнению, хотим мы того или не хотим, с целью поднятия мотивации к научной работе научные и образовательные учреждения должны принимать форму коммерческого предприятия, а ученые должны становиться предпринимателями на «рынке идей». Это приведет к росту взаимозависимости между академическим и промышленным секторами и соответственно росту финансовых ресурсов, распределяемых в академическом секторе на кон-

курентной основе, что особенно важно для поднятия престижа научных работников в России.

Острейшие проблемы инновационной политики на современном этапе — повышение эффективности использования научных разработок и внедрение результатов фундаментальных и прикладных исследований в производство.

На основании данных анализа инновационных процессов в российской экономике становится возможным составить прогноз инновационного развития России.

Правительством России предложены три варианта прогноза основных параметров социально-экономического развития Российской Федерации на период 2007—2009 гг. (варианты 1, 2, 2+), принципиально различных с точки зрения прогнозных траекторий интенсивности структурных сдвигов в экономике в результате изменения конкурентоспособности российского бизнеса и эффективности развития инновационной сферы.

*Вариант 1* (инерционный) отражает сложившуюся тенденцию замедления темпов роста экономики в результате стабилизации объемов экспорта углеводородов, ухудшения ценовой конкурентоспособности отечественной продукции и замещения ее импортной. Темпы роста ВВП в условиях данного варианта снижаются с 6,4% в 2005 г. до 6,1% — в 2006 г. с дальнейшим замедлением до 4,8—5,0% в 2008—2009 гг.

*Вариант 2* (умеренно оптимистичный) ориентируется на относительное улучшение конкурентоспособности российского бизнеса и активизацию структурных сдвигов за счет реализации комплекса мер, содержащихся в среднесрочной программе Правительства и системе национальных проектов на 2006—2007 гг. При такой же, как и в первом варианте, конъюнктуре на мировых рынках энергоносителей темпы роста ВВП составят в 2008—2009 гг. 5,6—5,7% (см. Приложение 6).

*Вариант 2+* (оптимистичный) основывается на оптимистической динамике конкурентоспособности российского бизнеса и реализации дополнительного пакета мер по ускорению экономического роста и диверсификации экономики, которые связаны с усилением развития финансовых институтов и институтов национальной инновационной системы. В случае их успешной реализации среднегодовой темп роста экономики в прогнозный период составит 5,9%. Это позволит российской экономике к 2008—2009 гг. преодолеть тенденцию снижения темпов экономического роста и повысить его качество<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 г. и на период до 2009 г. (<http://www.economy.gov.ru>).

Ключевая особенность варианта 2+ состоит в том, что он обусловлен форсированным наращиванием инвестиций. С учетом масштабов и темпов «старения» производственно-технологического аппарата данный сценарий основан на гипотезе о высоких темпах обновления основного капитала и предполагает развертывание инвестиционного процесса с выходом на максимально возможные темпы роста капиталовложений. Вариант 2+ основывается на эффекте более интенсивных изменений как «снизу», в результате более успешной адаптации российского бизнеса к глобальной конкуренции, так и «сверху», за счет реализации дополнительного пакета мер по ускорению экономического роста и диверсификации экономики. Выигрыш *качества роста* происходит быстрее, чем в варианте 2. Общая величина возможного прироста инвестиций по этому сценарию без сокращения потребления и без привлечения дополнительных иностранных инвестиций составит, по экспертным оценкам, к 2005 г. 7—10% ВВП, а к 2010 г. — 13—16% ВВП. Другими словами, имеющиеся ресурсные возможности позволят только за счет внутренних источников увеличить объем капиталовложений к 2005 г. в 1,5 раза, а к 2010 г. — в 2 раза (табл. 3).

**Таблица 3**  
**Основные параметры прогноза социально-экономического**  
**развития РФ на 2007 г. и на период до 2009 г.<sup>1</sup>**

	Вариант	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Прирост ВВП	1			5,0	4,8	5,0
	2+	6,4	6,1	5,8	5,8	6,0
Фактор внешнеэкономической конъюнктуры,	1			1,4	1,4	1,3
	2+	2,0	1,5			1,4
в том числе за счет цен на нефть	1,2+	1,5	1,0	0,7	0,7	0,7
	1,2+	1,2	0,8	0,5	0,5	0,5
Внутренние факторы роста,	1	4,4	4,6	3,6	3,4	3,7
	2+			4,4	4,5	4,6
в том числе за счет инвестиционной компоненты	1			2,0	2,0	2,3
	2+	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1
Частные инвестиции	1			0,9	1,2	1,4
	2+	1,8	1,8	1,6	1,8	1,9
Иновационная компонента	1			0,7	0,6	0,6
	2+	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Государственные расходы инвестиционного характера	1			0,3	0,2	0,2
	2+	0,1	0,4	0,4	0,2	0,3
Внутреннего спроса населения	1			1,6	1,4	1,4
	2+	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5

<sup>1</sup> <http://www.economy.gov.ru>.

Важно отметить, что вариант 2+ — единственный из трех, где соблюдены условия не только для сохранения, но и наращивания научно-технического потенциала. Рассматривая внутренние условия развития российской экономики, а вместе с этим рост ее инновационности, следует отметить такой фактор, как снижение инфляции. По мнению Правительства, текущая динамика цен показывает, что снижение инфляции — вполне реальная задача.

Таким образом, предполагается, что целевые параметры инфляции в соответствии с новыми сценарными условиями составят в 2007 г. — 6,5—8%, в 2008 г. — 4,5—6%, в 2009 г. — 4—5,5%. Снижение темпов инфляции в прогнозном периоде будет обеспечиваться комплексом антиинфляционных мер, первостепенное значение среди которых приобретают: ограничение роста регулируемых цен на продукцию естественных монополий и тарифов на услуги ЖКХ при усилении контроля над издержками монополистов. Одним из основных факторов снижения инфляции будет замедление роста денежного предложения на фоне продолжающегося роста спроса на деньги и снижения скорости обращения. Монетизация экономики возрастет с 28% ВВП в 2005 г. до 38—39% в 2009 г., что отражает во многом рост сбережений населения и финансовых ресурсов предприятий. Трансформируясь в инвестиции, сбережения становятся одним из ключевых факторов повышения темпов экономического роста, так как их развитие находится в прямой зависимости от уровня развития финансовых рынков и степени доверия предпринимателей и всего населения к банковской системе.

Таким образом, основными факторами развития инноваций в России на ближайшую перспективу станут:

- замедление процесса ухудшения конкурентоспособности (несмотря на укрепление номинального и реального курса), что проявится в сокращении разрыва между темпами роста импорта и отечественного производства, сближении темпов роста производительности и заработной платы;
- сохранение тенденции к опережающему росту обрабатывающих производств и значительное улучшение функционирования нефтяного сектора, в том числе за счет воздействия с 2007 г. новых налоговых стимулов;
- усиление инвестиционной направленности экономического роста — как за счет усилий бизнеса, так и увеличения государственных инвестиционных расходов, что проявилось в повышении темпов роста инвестиций в 2006 г. по сравнению с 2005 г.

Таким образом, улучшение бизнес-среды и развитие государственного программного подхода играют ключевую роль в ускорении темпов роста в 2008—2009 гг. и в обеспечении поворота от потреби-

тельски-ориентированного к инновационно-ориентированному (авторский термин) росту экономики.

Мировая практика показывает, что развитие инноваций способствует росту инвестиций в другие отрасли. Несомненно, Россия учитывает при этом лучший опыт зарубежных стран, который позволяет нашей стране достаточно успешно, хотя и с некоторым опозданием, развивать новые технологии, внедрять их в практику. В этом и состоит ключевой момент обеспечения благоприятных условий для грядущего экономического подъема в России.

#### **4.6. Рекомендации относительно построения современной национальной инновационной системы**

Построение национальной инновационной системы — это ключевая задача нашей экономики<sup>1</sup>. Для ее решения нужно:

1) наращивать поддержку фундаментальной науки, одновременно совершенствуя и организацию этой науки;

2) реализовывать мегапроекты на прорывных направлениях развития технологий, концентрируя на них ресурсы, кадры, внимание государства, тесно взаимодействуя на этом направлении с бизнесом, чтобы не осталась за бортом цивилизации;

3) не забывать о тысячах людей, которые любят и умеют создавать новое и которые хотят, чтобы их изобретения не остались на бумаге, а приносили им и всему обществу пользу;

4) чтобы инфраструктура поддержки такой деятельности не была локальной.

Это не вопрос строительства пяти технопарков, хотя это тоже важно. Эта система должна быть всеохватывающей, она должна прийти в каждый город, в каждый поселок, через Интернет прийти в каждый дом. И стать доступной для всех тех, у кого горят глаза, кто стремится и умеет придумывать новое. Люди должны иметь возможность заработать не только физическим трудом, но и головой, своей способностью генерировать идеи.

Здесь свою роль должна сыграть и Президентская библиотека, которая по задумке является крупнейшей информационной базой, открывающей возможности свободно пользоваться отечественным и мировым знанием — и в центральных офисах библиотеки, и в региональных, и в местных вплоть до школьных библиотек.

---

<sup>1</sup> Выступление Д. Медведева на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

Сегодня период точечных решений в экономике прошел. Для новой экономики нужен принципиально иной подход: экономика стимулов к инновациям, а не экономика директив. Это означает необходимость опоры на частную инициативу, на мотивацию к созданию и повсеместному внедрению технологических новшеств. То есть таких решений, таких технологий, за счет которых можно выиграть конкуренцию не только на российском, но и на мировых рынках, за счет которых можно быть в чем-то все время лучше других.

Одним из препятствий такому, по сути, инновационному прорыву является ситуация в налоговой сфере.

Мы с вами живем в глобальной экономике, а не на замкнутом острове, и наша налоговая система должна быть конкурентоспособна по отношению к налоговым системам других стран. Только тогда можно надеяться на то, что в нашу страну будут вкладывать деньги. Причем не только иностранцы, но прежде всего наш отечественный бизнес.

Государство должно собирать ровно столько налогов, чтобы, во-первых, обеспечить те функции государства, которые необходимы для существования самого общества, и, во-вторых, чтобы национальный бизнес «не разбежался» по другим странам, чтобы экономика не пришла в упадок.

В этих целях в ближайшие годы в налоговой сфере должно быть сделано следующее.

Первое, о чем недавно говорилось Президентом: как можно быстрее нужно принять закон, определяющий сроки перехода на единую пониженную ставку НДС. Параллельно можно было бы продолжить анализ целесообразности и другого шага, а именно — замены НДС на налог с продаж, исходя из того, что полностью решить проблемы вычетов, да и, по сути, воровства НДС из бюджета, от которых страдают наши налогоплательщики и налоговые органы, не удалось даже наиболее передовым странам Евросоюза.

Второе. Несколько решений следует принять по налогу на прибыль. Прежде всего дать налогоплательщикам более гибко определять амортизационную систему, а также ввести механизмы, которые дополнительно стимулируют НИОКРы (научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки). Например, на основе введения повышающего коэффициента при учете затрат на исследования и разработки. В течение 15 лет мы «убивали» мотивацию к НИОКРам у частных инвесторов. Сегодня мы просто обязаны, что называется, «вернуть долги».

Третье. Требуется изменить принципы установления налогов и экспортных пошлин таким образом, чтобы они стимулировали строи-

тельство новых производств с высокой глубиной переработки природных ресурсов. В частности, чтобы инвестиции в нефтепереработку были направлены на внедрение новейших технологий и выпуск нефтепродуктов по самым современным мировым стандартам. Ведь сегодня зачастую выгоднее производить мазут, чем бензин высокой степени очистки. Это абсурд.

Четвертое. Должно быть принято особое решение по малому бизнесу. Речь идет прежде всего о радикальном упрощении налоговой отчетности. Ее объем должен быть соразмерен масштабу бизнеса. Базовые налоговые декларации должны помещаться на одну страницу.

Предлагаемые налоговые меры могут привести к определенным потерям, но только в краткосрочной перспективе. Часть бизнеса, и это не секрет, все еще остается в тени, и потенциал роста налоговой базы за счет повышения собираемости налогов еще далеко не исчерпан.

Принятие решения по НДС позволит нам продвинуться и в вопросах налогового администрирования. Речь идет прежде всего о минимизации возможностей для регистрации компаний на подставные лица и адреса, о борьбе с неправомерным использованием налоговых льгот и специальных режимов, а также — это одно из важнейших направлений — с занижением базы налогообложения по единому социальному налогу. И работодатели, и работники должны понимать, что сокрытие реальной заработной платы — это кража из кошелька каждого российского гражданина. И что особенно печально — каждого пенсионера.

# Глава 5. Инфраструктура

## 5.1. Постановка вопроса

За последние 18 лет, когда Россия пошла путем радикальной либерализации, подразумевающей тотальный уход государства практически из всех сфер экономической деятельности, молниеносную приватизацию государственной собственности, грубое построение частного сектора, бесконтрольное открытие экономики внешнему миру, можно утверждать, что, к сожалению, результативность происшедших преобразований невелика. Одни отрасли растут — это в основном экспортно-сырьевые отрасли, а другие, особенно отрасли инфраструктуры, из-за своего депрессивного состояния создают угрозу экономической и национальной безопасности. Никто не сомневается, что нужно развивать экспортно-сырьевые отрасли, авиа- и автомобилестроение, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли. Но может быть, следует задуматься об инфраструктуре как фундаменте всей экономики в целом? Может быть, действительно, для сегодняшней и в особенности для будущей цивилизованной российской экономики больше было бы пользы от инвестиций в производственную инфраструктуру, т.е. информационное обеспечение, электрические сети, дорожное хозяйство, обустройство приграничных территорий и т.д.? Практика свидетельствует, что слишком велики макроэкономические потери в системе отраслей, производящих конечные товары и услуги и определяющих рыночную стоимость ВВП страны от резкого отставания в своем развитии инфраструктурного сектора. Поэтому, видимо, не случайно в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. четко сказано: «Нам надо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру». На наш взгляд, такая постановка вопроса требует глубокого анализа проблем инфраструктуры как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Это позволит решить круг взаимосвязанных вопросов, таких как генезис проблемы инфраструктуры, сущность инфраструктуры как экономической категории, ее место в системе общественного производства, механизм государственного регулирования инфраструктуры и особенности ее формирования в разных странах, в том числе в современной России.

## 5.2. Понятие и предметная область исследования инфраструктуры

Понятие и предметная область исследования инфраструктуры (*infra* — под, ниже и *structure* — строение, расположение) впервые сложились в западной экономической мысли<sup>1</sup>. В связи с крахом колониальной системы (1961 г.) и появлением на мировой арене освободившихся стран от политической; но не экономической зависимости группа американских экономистов: Р. Нурксе, А. Хиршман, П. Розенштейн-Родан, У. Ростоу и их последователей: А. Янгсон, Х. Зингер, П. Самуэльсон и др. в своих теориях экономического развития стали рассматривать концепцию формирования «социального накладного капитала» (*social overhead capital*), или инфраструктуры, как одного из факторов, способствующих наращиванию темпов экономического роста и росту жизненного уровня населения в этих странах.

Так, Р. Нурксе в своей книге «Проблемы образования капитала в развивающихся странах» утверждает, что экономическое развитие в развивающихся странах возможно лишь при условии правильного выбора отраслевой стратегии<sup>2</sup>. Призываая к осуществлению инвестиций одновременно в большое количество отраслей, Р. Нурксе существенную роль отводит социальным накладным расходам, подчеркивая, что они «создают благоприятные возможности для развития непосредственно производительной сферы»<sup>3</sup>. Главная его идея состоит в пропаганде кейнсианской теории о мультилицирующей зависимости между промышленными и инфраструктурными отраслями. По его мнению, первоначальное увеличение занятости, вызванное капиталом инфраструктурного назначения, приводит к дополнительному росту занятости и дохода в других отраслях в связи с необходимостью удовлетворения спроса занятых, первоначально вовлеченных в производство. Обоснование такой зависимости позволяет ему акцентировать внимание на стимулирующую роль социальных накладных расходов в экономическом развитии.

Другой американский экономист — А. Хиршман отрицает положение, что экономическое развитие, как утверждает Р. Нурксе, воз-

<sup>1</sup> Более подробно см.: Носова С.С. Производственная инфраструктура в системе государственно-монополистического капитализма. М.: Высшая школа, 1983. С. 96—114.

<sup>2</sup> Nurkse R. Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Oxford, 1953. P. 75.

<sup>3</sup> Ibid. P. 13.

можно только в результате одновременных массированных инвестиций во все отрасли экономики<sup>1</sup>. Он полагает, что возможно неравномерное развитие в различных отраслях экономики. Отсюда А. Хиршман, альтернативой быстрому экономическому развитию по Р. Нурксе, выдвигает концепцию постепенного подхода, позволяющую спокойно перестраивать экономику «без волнений и беспорядков». Он подчеркивает, что хотя инфраструктурные отрасли играют важную роль в экономическом развитии, но все-таки они выполняют функцию обслуживания, и, следовательно, все их дальнейшее развитие происходит в зависимости от общего состояния экономики. Но он полностью поддерживает тезис Р. Нурксе о том, что для обеспечения «рывка» в экономике следует непременно выбирать инфраструктурные отрасли с тем, чтобы импульс от развития этих отраслей передался на остальные или, рассматривая это явление на микроуровне, — от одной фирмы к другой<sup>2</sup>.

П. Розенштейн-Родан несколько иначе трактует проблему инфраструктуры и экономического развития. Он полагает, что в развивающихся странах вся инфраструктура должна быть создана до возникновения каких-либо отраслей промышленности. Инфраструктура, по его образному замечанию, образует своего рода «скелет» любой экономики<sup>3</sup>. Подобно другим экономистам он сравнивает успешное развитие освободившихся стран со взлетом самолета: для того чтобы развиваться, стране необходимо набрать минимальные темпы роста, точно так же, как самолету, чтобы оторваться от земли, необходимо превысить первую скорость. Он не скupится на рекомендации развивающимся странам, в частности предлагает 30—40% от общей суммы инвестиций направлять в инфраструктуру<sup>4</sup>.

Американский экономист У. Ростоу вторит своим сторонникам, утверждая, что большинство недостаточно развитых стран должно направлять значительную часть своих ресурсов на строительство и модернизацию объектов непромышленного, или инфраструктурного (общехозяйственного), сектора, существование которого необходимо как благоприятная почва для индустриализации их экономики<sup>5</sup>. Как мы видим, проблема экономического роста в значительной степени сведена к вопросу роста инвестиций в инфраструктурные отрасли. У. Ростоу подчеркивает, что «из всех сохранившихся данных о путях и темпах

<sup>1</sup> Hirschman A. The Strategy of Economic Development. New Haven, 1958. P. 187.

<sup>2</sup> Ibid. P. 202—205.

<sup>3</sup> Rosenstein-Rodan P. Notes on the theory of the Big Push. Push. N.Y., 1961. P. 60.

<sup>4</sup> Ibid. P. 78.

<sup>5</sup> Rostow W. The Stages of Economic Growth. L.; N.Y., 1960. P. 138.

формирования капитала в эпоху, предшествующую подъему, и в самую эпоху подъема видно, что очень большая доля всех вложений должна была направиться в транспорт и другие отрасли общехозяйственного назначения<sup>1</sup>. Чтобы не быть голословным, вышеназванный автор аргументирует свое положение анализом о влиянии развития одной из инфраструктурных отраслей — железнодорожного транспорта — на экономику. Он утверждает, что в период подъема железные дороги влияют на экономическое развитие по трем направлениям: во-первых, вызывают снижение транспортных расходов, вовлекают новые районы и продукты в сферу обмена и в конечном итоге способствуют значительному расширению рынка товаров; во-вторых, приводят к быстрому возникновению новых и бурному развитию экспортных отраслей, которые в свою очередь создают капиталы для внутреннего развития; в-третьих, способствуют развитию современной угольной, металлургической и машиностроительной промышленности. Базируясь на этом тройном эффекте, У. Ростоу утверждает, что экономическое развитие происходит под влиянием роста социальных накладных расходов, или расходов на инфраструктуру.

На наш взгляд, вышерассмотренные позиции больше всего отвечают интересам частного капитала, который меньше всего заинтересован в развитии инфраструктурных (пусть очень необходимых), но мало-, а чаще всего неприбыльных и долгоокупаемых проектов. Конечно, создание и развитие инфраструктуры должно происходить с учетом потребностей всей экономики. Идеально для экономического развития подходит оптимальное соотношение в развитии отраслей. А же так, что одна отрасль гипертрофированно развивается, а другие — на задворках. Если же учесть, что производственная инфраструктура выполняет функцию материального обеспечения экономического развития, то ее создание не только нельзя отрывать от отраслей промышленности и сельского хозяйства, а, напротив, повсеместно согласовывать с их развитием, и не только на уровне экономики развивающихся стран, но и развитых. Но самый главный вопрос в концепции инфраструктуры: за счет каких средств она должна создаваться? Анализируя взгляды вышеприведенных американских экономистов, нами установлено, что во всех исследованиях, посвященных оценке роли инфраструктуры в экономике развивающихся стран, ими подчеркивается, что ее развитие должно происходить при активном участии государства. Суть обоснования проста: государство, направляя средства на становление и развитие инфраструктуры, способствует укреплению экономических и полити-

<sup>1</sup> Rostoy W. The Stages of Economic Growth. P. 145.

тических позиций частного капитала, так как освобождает его от убыточных или малоприбыльных производств, создавая при этом благоприятные условия для его деятельности в основных отраслях экономики. Для убедительности этого положения П. Самуэльсон приводит пример с маяком, который предостерегает суда от опасности. Он пишет: «Луч маяка помогает ориентироваться каждому, в чьем поле зрения находится маяк. Деловой человек, стремясь получить прибыль, не стал бы строить маяк, поскольку он не может потребовать плату с каждого, кто им пользуется. Это, безусловно, такой вид деятельности, который должен осуществляться государством»<sup>1</sup>.

Определяя границы разграничения функций между сферами государственной деятельности и частного капитала, Самуэльсон далее замечает: «Полезность общественных благ в отличие от полезности исключительно частных товаров имеет внешний потребительский эффект и распространяется более чем на одного человека», — и тут же предостерегает: «Если товар можно поделить так, что каждая его часть может быть раздельно продана различным лицам, без оказания внешнего эффекта на других членов группы, то такой товар не должен стать объектом деятельности государства»<sup>2</sup>. Все очень просто: инфраструктурное бесприбыльное, но общественно важное производство сделать прерогативой государства, а все прибыльное производство, где производится маркетинговый ВВП, — частного капитала.

### 5.3. Экономическое содержание инфраструктуры с позиции воспроизводственного процесса

Рассмотрев генезис появления концепции инфраструктуры в экономическом развитии с позиции западных экономистов, попытаемся раскрыть экономическое содержание инфраструктуры с позиции воспроизводственного процесса. И в этом случае без учения К. Маркса трудно обойтись, особенно в той части, где он указывает на специфику общих материальных условий, подчеркивая, что без них процесс производства либо невозможен, либо может происходить в несовершенном виде<sup>3</sup>. В этом аспекте общие материальные условия выступают как часть производительных сил общества. В этой связи они имеют место в любой экономической системе. И на уровне макроэкономического анализа инфраструктура представляет собой совокупность общих эко-

<sup>1</sup> Самуэльсон П. Экономика. Вводный курс. М.: Прогресс, 1961. С. 774.

<sup>2</sup> Там же. С. 652.

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 191.

номических и социальных условий, обеспечивающих эффективное развитие национальной экономики в целом. По своему предметному назначению она подразделяется на ряд подвидов.

Производственная инфраструктура — это совокупность отраслей, непосредственно обеспечивающих материальное производство: информатика, энергетика, транспорт всех видов, связь и т.д. Социально-бытовая инфраструктура — это совокупность отраслей, связанных с воспроизведением рабочей силы и повседневной жизнью человека: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д. Институциональная инфраструктура представляет собой совокупность институтов (организации и учреждения законодательной, судебной и исполнительной власти), обеспечивающих эффективные условия хозяйствования на всех уровнях развития экономики. Под информационной инфраструктурой понимается совокупность условий, обеспечивающих своевременный доступ информации всем экономическим агентам и населению, что снижает социально-экономические риски в воспроизводственном процессе и повседневном проживании каждого человека. Под экологической инфраструктурой понимается совокупность условий, сохраняющих природную среду для благоприятной жизни населения не только отдельной страны, но всего человечества.

В зависимости от степени обеспеченности основного производства инфраструктурой выделяют три ее типа: 1) опережающий, когда инфраструктурный потенциал больше, чем производственные и индивидуальные потребности; 2) одновременный, или синхронный, когда степень развития инфраструктуры соответствует потребностям экономики и 3) запаздывающий, когда степень насыщенности инфраструктурными объектами отстает от потребностей экономики.

Разумеется, перечень отраслей и объектов инфраструктуры не может быть абсолютно неизменным, жестко регламентированным раз и навсегда установленной классификацией для всех этапов экономического и социального развития страны. Круг инфраструктурных отраслей и элементов при всей его определенности будет в значительной степени меняться под влиянием НТП.

Характерными чертами инфраструктуры являются:

- долгий срок окупаемости инвестиций;
- крупный первоначальный капитал и большие технические риски;
- длительный период амортизации основных фондов;
- и самое главное, малоприбыльный капитал.

Это нерыночный сектор экономики общего назначения, или так называемый общественный сектор.

## **5.4. Инфраструктура в рыночной экономике**

Инфраструктура в рыночной экономике подобна естественной, или чистой, монополии. Ее развитие характеризует отсутствие конкуренции. Причиной тому являются высокие барьеры для вступления в отрасли инфраструктуры. И такие барьеры возникают в связи тем, что инфраструктурная монополия — это регулируемая, или государственная, монополия. В этих условиях инфраструктурные системы могут управляться только как единое целое, так как конкуренция между их частями невозможна технически и нецелесообразна экономически.

Поэтому государство (в отличие от российского) нередко создает легальные барьеры для вступления в отрасль, предоставляя исключительную привилегию одной фирме поставлять электричество, воду, природный газ, телефонные услуги или осуществлять автобусные перевозки. Оно сохраняет за собой право определять географическую сферу деятельности инфраструктурной монополии, регулировать качество ее услуг и контролировать цены, которые она может назначать. Это означает, что результат деятельности инфраструктурных отраслей лежит не между доходами и затратами, а между затратами и общественной ответственностью перед гражданами. Этим, собственно, и определяется ее ценность с точки зрения общества. Оказывается, общество не может отказаться от инфраструктурных услуг, так как они обеспечивают необходимые общие условия для эффективного производства и нормальной повседневной жизни населения. В этом смысле ее общественная ценность положительна и велика. Однако из-за отсутствия конкуренции в сфере инфраструктуры ее развитие чаще всего технически отстает от промышленных отраслей. В развитой же экономике требуется технически и технологически совершенная инфраструктура, так как она выполняет функцию фундамента экономики, а он, по определению, должен быть прочным.

## **5.5. Участие государства в создании инфраструктуры**

Создание инфраструктуры часто повторяется среди требований, предъявляемых государству, ибо это позволит обуздать «свободную игру рыночных сил». Требование широкого участия государства в создании инфраструктуры вытекает из того основного положения, что эта сфера деятельности недостаточно привлекательна для частного капитала. По мнению западных экономистов, у государства есть большие возможности для создания капитала общехозяйственного и социально-

культурного назначения. Отсюда они делают вывод, что построение инфраструктуры является делом государства. Объектами государственного вмешательства, по мнению западных экономистов, должны быть лишь малоходные, долгоокупающиеся отрасли хозяйства, развитие которых одинаково необходимо для всей экономики. Расходы бюджета на вложения в такие отрасли, государство освобождает частный капитал от нерентабельных расходов, уходя в то же время из прибыльных сфер приложения частного капитала, чтобы не выступать его конкурентом. Одним из основных теоретических подходов к проблеме инфраструктуры для западных экономистов является поиск путей разрешения противоречия между частным и государственным капиталом, между частными и общественными интересами. Причем эта тенденция присуща всем развитым странам, и степень ее проявления, особенно в огосударствлении инфраструктуры, во многом зависит от господства конкретных форм собственности в той или иной стране. Так, в странах Западной Европы инфраструктурные сооружения (электростанции, газо- и водопроводы, железные дороги, дорожная сеть, предприятия коммунального обслуживания) преимущественно являются государственной собственностью. Этому в значительной мере способствовала проведенная в послевоенный период национализация ряда отраслей инфраструктуры. Они чаще всего были убыточными, капиталисты не хотели развивать их на собственные средства и с готовностью передавали в руки государства. В дальнейшем монополии стали охотно использовать производственный потенциал находящихся в руках государства инфраструктурных отраслей как дополнительный источник накопления капитала, увеличения нормы прибыли, как устойчивый рынок сбыта товаров. По существу национализация послужила толчком к возникновению государственных монополий в ряде отраслей производственной инфраструктуры. Так, например, государственные компании Франции «Электросите де Франс», «Газ де Франс» полностью монополизировали добычу, производство и распределение электроэнергии и газа.

Формирование и развитие инфраструктуры в США отражают особенности сложившегося соотношения между господством частного и государственного секторов экономики в этой стране. Засилье частного капитала ограничивает сферу хозяйственной деятельности государства, поэтому не случайно, что в США большая часть инфраструктуры принадлежит частному капиталу: это информационные службы, телефон, телеграф, электростанции, железные дороги и воздушные линии. Однако объективно современная рыночная экономика не может разви-

ваться без государственного регулирования, поэтому даже в США в 30—40-е гг. прошлого столетия усиливается экономическая активность штатов и местных органов власти в сфере инфраструктуры.

В связи с этим можно утверждать, что инфраструктура относится к так называемому регулируемому сектору экономики, где наряду с чисто государственными предприятиями имеют место частные и «смешанные» предприятия, но в любом случае находящиеся под непосредственным государственным контролем. Целью такого регулирования является поддержание стабильности в экономическом развитии через установление тарифов на продукцию отраслей инфраструктуры, поддержание нормы прибыли на уровне конкурентного производства, обеспечение спроса, платежеспособности населения в периоды экономических кризисов и т.п. Все эти мероприятия значительно расширяют и укрепляют сферу экономической деятельности государства, ведут к росту государственного сектора в инфраструктуре. И особенно в условиях экономического цикла, когда резко сужается производство частного сектора, сфера деятельности инфраструктуры поддерживается в «рабочем состоянии», так как она находится в системе государственного управления.

Таким образом, инфраструктура способствует эффективному функционированию экономики потому, что она производит «общественные товары» (public goods), без которых невозможен экономический рост вообще. Экономисты, исследующие проблемы инфраструктуры, подчеркивают, что рост расходов на инфраструктуру должен происходить при активном участии государства, так как они являются необходимым условием «нормального» функционирования частного предпринимательства и общества в целом. Направляя в инфраструктуру средства, государство в первую очередь способствует укреплению экономических и политических позиций частных предпринимателей, освобождает их от убыточного или малоприбыльного производства, создавая в то же самое время благоприятные условия для деятельности в основных отраслях экономики. Поэтому не случайно, что выдвижение проблемы инфраструктуры в экономической теории на первый план связано, во-первых, с разработкой стратегии экономического роста и, во-вторых, с усилением роли государства в хозяйственном механизме в рыночной экономике. Оценка этого явления имеет большое значение для исследования экономики переходного периода и ее трансформации в экономику с развитыми рыночными отношениями.

## **5.6. Инфраструктура в России: современные проблемы**

Если оценивать состояние российского инфраструктурного сектора, то можно с уверенностью сказать, что он становится одним из главных ограничителей экономического роста. Например, возьмем дорожное хозяйство. Проблема дорожного хозяйства остро стоит в России, особенно в сельской местности. Сейчас темпы его развития отстают от роста автомобильного парка, который только за последние 10 лет увеличился почти вдвое. Российская экономика подошла к рубежу, когда для обеспечения ее устойчивого функционирования и инвестиционной привлекательности необходимы массированные инвестиции в инфраструктуру. Это означает, что нужно развивать весь инфраструктурный сектор в комплексе, а не по отдельным отраслям. Следует признать, что самая главная проблема российской инфраструктуры — это вопрос ее убыточности. И этот вопрос является предметом дискуссий. Решается он в двух направлениях: первое — тарифы на услуги инфраструктуры, например на газ и электроэнергию для населения, необходимо установить на уровне мировых цен, второе — учитывая низкие доходы населения, оставить их на прежнем уровне, т.е. ниже, чем в развитых странах. Последнее обстоятельство обрекает отрасли инфраструктуры на убыточность. Нельзя сказать, что все отрасли инфраструктуры убыточны. Например, РАО «ЕЭС» и МПС прибыльны, но их администрация утверждает, что у них недостаточно ресурсов для инвестиций в воспроизводство основного капитала и техническое развитие этих отраслей.

Что же делать? Ответ на этот вопрос попытаемся найти в результате анализа одного из прорабатываемых в России сценариев развития экономики, так называемого структурного маневра за счет ускоренного развития инфраструктурных отраслей. В настоящее время уже имеется ряд публикаций, внесших существенный вклад в разработку теории и практики развития инфраструктуры в современной российской экономике. Во всех публикациях постоянно прослеживается одна и та же мысль: в России нет другого пути в развитии инфраструктурного сектора как за счет роста государственных расходов. С этим следует согласиться, так как мировой опыт свидетельствует о том, что в развивающейся экономике государство может многое сделать в этом направлении. Но так как экономика России, по утверждению Президента РФ, является развивающейся, следовательно, инфраструктурный сектор должен развиваться за счет собственных средств государства на всех его уровнях.

Исследуя эволюцию современного государственного регулирования развития национальной инфраструктуры в развитых странах, мы установили, что в ее развитии важную роль играет партнерство государственного и частного секторов (Private Public Partnership — PPP). Это обусловлено возрастающим разрывом между потребностью в инфраструктурных услугах и ограниченностью бюджетных средств. Многообразные формы партнерства известны издавна, но получили мощный импульс в 1990-е гг. в связи с процессами либерализации, приватизации и глобализации. Привлекая бизнес к управлению своей собственностью, государство пополняет арсенал эффективных методов ведения хозяйства, перекладывая часть функций на частный сектор. Он в свою очередь пользуясь государственными гарантиями, привносит в производство организационный опыт, знания, ноу-хай, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. В результате происходит существенное расширение пространства для свободного движения капитала, проникающего в те области, которые ранее были для него недоступны. Национальные правительства уже не считают сферой своей полной ответственности многие виды хозяйственной деятельности, традиционно находившиеся в ведении государства, в частности отрасли производственной инфраструктуры. Они передают в частную собственность объекты газового и энергетического хозяйства, водоснабжения и канализации, транспортных и коммуникационных систем, оставляя за собой право регулировать и жестко контролировать их деятельность<sup>1</sup>. Начавшись в США, Великобритании, Австралии и Новой Зеландии, реформы инфраструктурного сектора постепенно захватили остальные промышленно развитые и развивающиеся страны. Однако эйфория первых лет и ожидания существенного роста эффективности работы инфраструктуры постепенно, по мере возникновения трудностей и сложностей, которые вставали на пути реформаторов, сменились более пессимистичными оценками долгосрочных последствий передачи частному сектору инфраструктурных объектов.

Изучение соответствующей практики, конечно, имеет большое значение для экономики России, заинтересованной в поисках путей модернизации производственной инфраструктуры. Однако надо учесть, что наша экономика еще не имеет избытка частного капитала, учитывая и то, что он во многом носит криминальный характер. В этой связи вряд ли следует рьяно, бездумно стремиться к привати-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition / World Bank, Policy Research Report*. Washington D.C., 2004.

зации инфраструктуры, что неизбежно приведет к безудержному росту тарифов на инфраструктурные услуги, скажем электроэнергию, железнодорожный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство. Частный бизнес, стремясь увеличить сбор денег за пользование услугами, из-за низких личных доходов неизбежно столкнется с существенной оппозицией со стороны потребителей, политических партий и общественных движений, что в конечном счете приведет к уменьшению спроса на услуги платной инфраструктуры и, как следствие, сокращению реальных доходов частных компаний. В России в условиях недостаточной развитости рыночной экономики, правовых норм, институтов гражданского общества приватизацию инфраструктуры в настоящее время не следует проводить без принятия соответствующих мер государственного регулирования деятельности частных инфраструктурных компаний.

Именно в этой связи сегодняшняя государственная политика в сфере развития инфраструктурного сектора должна преследовать решение национальных интересов в области экономики, обеспечивая ее функционирование в режиме расширенного воспроизводства, защиты интересов отечественных производителей, повышения инновационной и инвестиционной активности, постоянного контроля над использованием ресурсов страны, поддержания научного потенциала, способного укрепить независимость России на стратегически важных направлениях развития российской экономики.

## **5.7. Развитие инновационной инфраструктуры как фактор ускоренного экономического роста<sup>1</sup>**

Инновационная инфраструктура (ИИ) — комплекс объектов и институтов, обеспечивающих общие условия для воспроизведения инновационного типа. Если производственная инфраструктура на макроуровне обслуживает всю экономику в целом, то инновационная инфраструктура создает благоприятные условия для НИОКР. Поэтому к ее институтам относятся инновационные фонды, инновационные банки, или банки развития, экономические ассоциации, финансовые группы, связанные с НТП, и др. Все объекты и организации, относящиеся к инновационной инфраструктуре, находятся в определенной технологической связи, выражающей единство этапов инновационной деятельности. Ускоренному развитию инновационных инфраструктурных институтов способствуют мультиплекативный эффект увеличения

---

<sup>1</sup> Раздел написан совместно с А.А. Талахадзе, канд. экон. наук.

спроса на их услуги, низкая чувствительность инфраструктуры к циклическим колебаниям материально-вещественного производства и расширение спроса на услуги институтов инновационной инфраструктуры в период выхода из депрессии. Эффективно действующая инфраструктура — важнейший фактор, обеспечивающий адаптацию экономики к прогрессивным технологиям, или нанотехнологиям.

Организации, в совокупности образующие ИИ, различаются по секторам деятельности, типу, по наличию или отсутствию зарубежных филиалов и предприятий. В настоящее время в Российской Федерации формируются новые институты инновационной экономики (ИЭ) — экономики, основанной на знаниях, функция которой — реализация условий воспроизведения инновационного типа.

В составе современной инновационной инфраструктуры следует выделить *информационную инфраструктуру*, развитие которой оказывает непосредственное влияние на развитие ИЭ. Информационная инфраструктура образует неизмеримые возможности для новых технологий. В этом аспекте можно говорить об относительной независимости развития ИЭ от развития ее материальной части.

Важнейшими задачами в области создания современной информационной инфраструктуры являются:

- формирование сети органов и организаций, осуществляющих создание, накопление, передачу и использование информации;
- освоение обществом информационной культуры и приобретение компьютерной грамотности.

Информационная инфраструктура базируется на базе информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) — совокупности методов, производственных процессов и программно-технических средств, интегрированных с целью сбора, обработки, хранения, распространения, отображения и использования информации в интересах ее пользователей. Заметим, что в экономике развитых стран отмечаются высокие темпы роста сектора ИКТ. Это привело и, безусловно, будет приводить:

- 1) к росту эффективности рынков и внутрифирменного управления (оптимизация бизнес-процессов, аналитические системы поддержки принятия решений и электронная торговля);
- 2) повышению качества и росту доступности социальных и публичных услуг, прежде всего образования и здравоохранения;
- 3) развитию институтов, обеспечивающих повышение эффективности государственного управления, снижение возможностей для коррупции и ускоренное развитие организаций гражданского общества.

Реализация потенциала каждого из этих направлений по обеспечению экономического роста в очень высокой степени зависит от экономической политики государства. В области содействия развитию сектора ИКТ как стержневой составляющей ИЭ большую роль играют два ключевых направления:

1) экспорт информационного продукта (ИП), или программного обеспечения (ПО);

2) развитие телекоммуникационной инфраструктуры.

Россия имеет низкий по сравнению с развитыми странами уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры (ТКИ) — как по услугам традиционной телефонной связи, так и по доступу к Интернету, прежде всего за пределами крупных городов. Это является одним из факторов «недобора» темпов экономического роста. В этой связи требуется разработать комплекс мер по стимулированию развития ТКИ и ее использования. Такими мерами могут быть:

- конкурсное финансирование проектов «последней мили» (т.е. создание эффективных механизмов финансирования «универсальной услуги»);

- налоговое или прямое стимулирование индивидуальных пользователей прогрессивных видов телекоммуникационных услуг (например, вычеты из налогооблагаемого дохода на оплату таких услуг);

- экономическое стимулирование корпоративных пользователей из числа предприятий малого и среднего бизнеса;

- обеспечение полного бюджетного финансирования соответствующих затрат органов государственного и муниципального управления и организаций социально-культурной сферы;

- государственная поддержка создания и субсидирование работы общедоступных специализированных информационных ресурсов (образовательные и справочные порталы, электронные библиотеки, поисковые и консультационные системы, ресурсы, обеспечивающие централизованное предоставление и обработку данных, и др.).

Наряду с ресурсными факторами необходимо выделить основные институциональные факторы, препятствующие развитию ТКИ:

- низкая эффективность существующей системы перекрестного субсидирования тарифов на услуги связи. Целесообразно по мере создания условий перейти к полной оплате экономически обоснованных затрат операторов или заместить перекрестное субсидирование прямым субсидированием из бюджетов различных уровней. Сохранение действующей модели установления государственным регулятором тарифов на телекоммуникационные услуги ведет к ограничению у регулируемых операторов мотивации к повышению эффективности оказания услуг;

- высокий уровень административных барьеров (лицензирование, сертификация, регистрация), который приводит к дополнительным издержкам существующих фирм в сфере телекоммуникаций и ограничению выхода на рынок новых участников;
- неэффективность антимонопольной политики в области практики присоединения сторонних операторов, вызывающая наибольшие публичные дискуссии. Надо отметить, что отдельные «дорогие» виды услуг (междугородняя связь) начинают переходить в режим конкуренции, альтернативные операторы захватывают все большую долю рынка.

Ускоренное развитие ТКИ, становящейся ключевым условием ускоренного роста ИЭ, требует не меньшего внимания к реформированию отрасли, чем реформы Газпрома, РАО «ЕЭС России», МПС. Однако есть существенное отличие. Если «традиционные» естественные монополии могут получить все необходимые инвестиционные ресурсы для своего развития в рамках повышения тарифов, то в телекоммуникациях в случае повышения тарифов происходит не оптимизация потребления, а резкий рост конкуренции на наименее капиталоемких сегментах рынка. При этом перед государством стоит задача опережающего расширения сети, и прежде всего там, где экономическая эффективность данного расширения отсутствует.

Отставание же в развитии информационной инфраструктуры — самое опасное отставание. Оно опаснее, чем иметь ресурсное и структурное отставание.

## 5.8. О современной инфраструктуре<sup>1</sup>

1. Вместо существующей сегодня бюрократической структуры создать акционерное общество, принадлежащее государству, которое будет регулироваться в рамках специального, посвященного этому обществу закона. Оно могло бы выполнять функции государственного заказчика, ежегодно получая необходимые бюджетные ресурсы, привлекать «длинные» деньги на рынке, реализовывать крупные инвестиционные проекты. Но при этом оно не должно заниматься самостоятельно хозяйственной деятельностью. Для этого уже существует вполне конкурентная рыночная среда. Основной функцией такой кампании должна быть координация строительства и эксплуатации дорог.

---

<sup>1</sup> Выступление Д. Медведева на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

2. Необходимо заботиться не только о материальных дорогах, но и о «дорогах будущего», а именно — о современных телекоммуникациях. Надо обеспечить людям на всей территории страны наилучший доступ к информации с использованием цифровых технологий — быстрый, круглосуточный, надежный и качественный, причем по собственным национальным стандартам следующего поколения. Речь идет и о телерадиовещании, и об Интернете, и о распространении и доступности средств массовой информации любого вида. По существу это одна из важнейших политических задач.

3. Другой инфраструктурной проблемой является положение дел в энергетике. Если ситуация, например, с дорогами приводит к росту издержек и недостаточной мобильности людей, то проблемы в электроэнергетике сегодня просто не дают жизни многим инвестиционным проектам. Требуется разработать такой комплекс мер, чтобы строить станции и линии электропередачи по самым последним технологиям. Надо создать при этом достаточные стимулы для увеличения доли атомной, гидро- и угольной генерации нового поколения, а также модернизации газовой генерации. Одновременно нужно обеспечить долгосрочное кредитование проектов, удовлетворяющих самим жестким критериям энергоэффективности. Кроме того, государство может и должно участвовать в софинансировании тех проектов в электроэнергетике, которые создаются с применением новейших технологий, не забывая также и о своей ключевой задаче в этой сфере, а именно — о задаче строительства сетей. Развитием высоких технологий в энергетике мы внесем свой вклад и в мировую энергетическую безопасность, и в решение проблемы изменения климата, которая сегодня так волнует мировое сообщество. Мы будем, безусловно, выполнять принятые международные обязательства по поставкам нефти и газа и будем делать это, не ущемляя потребности страны, а внедряя выгодные нам технологии, рачительно относясь к нашим богатствам.

# Глава 6. Инвестиции

## Введение

Инвестиции являются важнейшим фактором макроэкономической динамики. Вопрос об инвестициях сейчас очень остро стоит в нашей стране. От их характера и состояния зависит будущее национальной экономики в целом. Формирование инвестиционного потенциала нации и его эффективное использование в значительной степени зависят от государства. Основными причинами низкой привлекательности российской экономики для иностранных инвесторов являются коррупция и административные барьеры.

Отсюда главным направлением содействия иностранным инвестициям должно стать формирование государством благоприятного институционального климата для инвесторов. Для этого необходимо: оптимальное налогообложение, защита прав собственности и исполнение контрактов, независимый суд.

В то же время уповать лишь на иностранные инвестиции было бы большой ошибкой. Причем сегодня в России есть необходимые средства для внутренних инвестиций.

Потенциальный источник внутренних инвестиций — сбережения граждан. Но чтобы этот источник заработал, необходимо восстановление доверия к государственному и коммерческому банковскому сектору.

Особого внимания заслуживает вопрос о возможности использования для повышения инвестиционного потенциала страны Стабилизационного фонда. Государственные инвестиции, как нам представляется, могут и должны играть активную роль в стимулировании экономического роста. В русле этой концепции средства, аккумулированные в фонде, должны рассматриваться как инвестиционная «накачка», способствующая росту совокупного спроса за счет мультиплектического эффекта, который в свою очередь способствует ускоренному, или акселеративному, росту экономики за счет роста совокупного предложения, или ВВП. В этом аспекте мы предлагаем реанимировать модель взаимодействия мультиплектизатора Кейнса и принцип акселерации Самуэльсона. В этой связи рассмотрим инвестиции с позиции государства отношений собственности.

## 6.1. Частные и государственные инвестиции<sup>1</sup>

Инвестиции — это расходы на покупку новых капитальных благ.

Размер инвестиций, или инвестиционного спроса, как и потребительского, зависит от *объективных факторов* — дохода, нормы процента, уровня изменения выпуска продукции, прибыли, запасов капитала и *субъективного фактора* — желания предпринимателей инвестировать, или *предельной склонности к инвестированию (MPI)*. Это отношение изменения в инвестициях к изменению в доходе. Инвестиции могут осуществлять как частные фирмы, так и государство.

### *Частные инвестиции*

Ни одна коммерческая фирма не будет делать инвестиции, если она не рассчитывает хоть когда-нибудь получить от них прибыль. Таким образом, инвестиционная политика фирмы всегда связана с анализом двух моментов: 1) какую прибыль принесут инвестиции, или какой будет предельный доход от новых произведенных продуктов, и 2) по современной терминологии, «какова цена вопроса», или каковы издержки инвестирования — сколько придется потратить средств, чтобы инвестиции принесли прибыль. *Прибыльность инвестиций* зависит главным образом от *спроса на конечную продукцию*, которую выпускает фирма. При оценке будущего спроса фирма будет исходить из текущего спроса на эти блага. Если спрос растет на протяжении длительного периода, то фирма и в будущее будет смотреть с оптимизмом. Если текущий спрос невелик, а все симптомы его роста в прошлом не подтверждаются, то будущее будет вырисовываться в более мрачных тонах. Но поскольку текущий спрос (а с ним и текущее потребление) зависит в основном от уровня доходов, то чем выше совокупный доход, тем больше будет объем инвестиций.

Что дает импульс к инвестированию? Ответ прост: рост валового внутреннего продукта (ВВП), новые технологии (инновации), развитие энергетической, транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры, разработка природных ресурсов и т.д. и экономическая политика. Предприниматели с трепетом ожидают: не вырастут ли налоги на прибыль корпораций? Будет ли правительство сдерживать или стимулировать частные инвестиции путем выделения субсидий и предоставления налоговых льгот или пойдет на увеличение собственных вложений в экономику?

<sup>1</sup> Совместно с Филиновым В.П., соискателем кафедры политической экономии и МЭО РГСУ.

Но все помыслы предпринимателей связаны с проблемой издержек *инвестирования*. Это значит — со ставкой процента по кредитам. *Низкая ставка процента увеличивает стимулы к инвестированию. Если же процент растет, то предельная склонность к инвестированию падает.* Важно отметить, что подобная ситуация складывается в развивающейся экономике, например в переходной экономике. В стабильной же экономике — экономике развитых стран склонность предпринимателя к инвестированию *напрямую* не связана с колебаниями нормы процента. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, инвестиционные решения принимаются на основе долгосрочной стратегии, особенно если речь идет о большой корпорации. Любая корректировка планов такой фирмы вследствие изменившихся финансовых условий в состоянии подорвать всю концепцию ее развития. С другой стороны, фирмы редко идут на реализацию проекта, не имея достаточного «запаса прибыльности». Инвестиции, как правило, окупаются не более чем за пять лет — ставки процента вряд ли вырастут за это время настолько, чтобы прибыльный проект превратился в убыточный. Запасы также не особенно сильно подвержены влиянию нормы процента: их размер скорее определяется соображениями необходимости. Во всяком случае норма процента составляет лишь небольшую часть альтернативных издержек запасов — издержки содержания тех же складских помещений бывают заметно выше. Поэтому в развитых странах *при принятии решений об инвестировании ставка процента играет вторичную роль по сравнению с ожидаемым эффектом — прибылью.* Эффект снизившихся процентных ставок существенную роль играет в более оптимистических прогнозах инвесторов на будущее, особенно когда речь идет об инвестициях в восстановление производственных мощностей.

#### *Государственные инвестиции, или инвестиции в общественном секторе*

Расходы на приобретение капитальных благ осуществляются не только частными фирмами, но и федеральным правительством и местными органами власти. Эти расходы связаны в основном с созданием и развитием общественных благ, или инфраструктуры (см. об этом в главе, посвященной инфраструктуре).

Следует отметить следующий важный момент: *именно инвестиционные затраты могут обеспечивать рост национального дохода.* Отсюда колебания уровня совокупного спроса, а с ним и национального дохода в основном определяются изменениями уровня инвестиций. С этой целью рассмотрим этот вопрос так, как его изложил английский экономист Дж.М. Кейнс.

## 6.2. Влияние инвестиций на величину национального дохода

Чтобы рассмотреть этот вопрос, необходимо раскрыть содержание исходных категорий «потребление» и «сбережения» — этих своего рода «ключей» в познании мультипликатора и принципа акселерации.

Под потреблением ( $C$ ) в экономической теории понимается общее количество товаров, купленных и потребленных в течение определенного периода времени. Размер потребления, или потребительских расходов, в основном зависит от уровня дохода и цен. Изменение в потреблении движется в том же направлении, что и изменение в доходе. Однако, когда доход увеличивается или уменьшается, его потребление также будет увеличиваться или уменьшаться, но не с такой быстротой. Потребление зависит не только от дохода и цен, но и от так называемой предельной склонности к потреблению.

*Предельная склонность к потреблению (MPC)* выражает отношение изменения в потреблении к изменению в доходе, т.е.:

$$MPC = \frac{\text{Изменение в потреблении}}{\text{Изменение в доходе}}.$$

Из формулы видно, что  $MPC$  всегда меньше 1, так как доход больше потребления.

$MPC$  выступает как реальная категория, которой можно оперировать в макроэкономическом анализе.

Однако люди не только потребляют, но и сберегают часть своего дохода.

Под сбережением ( $S$ ) понимается та часть дохода, которая не потребляется. Размер сбережений зависит от величины дохода, нормы процента, потребления и психологического фактора, так называемой предельной склонности к сбережению.

*Предельная склонность к сбережению (MPS)* представляет собой, аналогично  $MPC$ , отношение изменения в сбережениях к изменению в доходе, которое его вызвало, т.е.:

$$MPS = \frac{\text{Изменение в сбережениях}}{\text{Изменение в доходе}}.$$

Если  $Y = C + S$ , т.е. доход распадается на потребление и сбережение, то изменения в потреблении + изменения в сбережениях = изменениям в доходе. Тогда сумма предельной склонности к потреблению и предельной склонности к сбережению равняется единице, т.е.:  $MPC + MPS = 1$ .

Отсюда  $MPS = 1 - MPC$ .

Взаимосвязь двух показателей позволяет сказать, что предельная склонность к потреблению и предельная склонность к сбережению — как сиамские близнецы. Экономисты рассматривают сбережения как основу инвестиций. Если величина инвестиций оказалась в точности равна сумме сбережений, национальный доход останется на том же уровне. Но предположим, что величина сбережений не совпала со спросом на инвестиции. Это может произойти по двум причинам:

- либо изменилась склонность фирм к инвестированию;
- либо изменился уровень потребительских расходов домашних хозяйств.

Итак, сформулируем следующее важное положение: между инвестициями (сбережениями) и национальным доходом существует прямая зависимость, что отражено в модели мультипликатора Кейнса. Мультипликатор раскрывает зависимость между приростом инвестиций и приростом дохода. Но здесь рассматриваются автономные (внешние) инвестиции, или инвестиции, не связанные изменениями уровня дохода. Примерами таких инвестиций могут быть государственные капиталовложения, способствующие расширению экономики. По Кейнсу, мультипликатор определяется как отношение прироста дохода к приросту инвестиций.

Мультипликатор представляет собой величину, обратную разнице между 1 и предельной склонностью к потреблению, т.е.  $K = 1 : (1 - MPC)$ . Но поскольку сумма предельной склонности к потреблению и предельной склонности к сбережению равна 1, то мультипликатор можно представить в следующем виде:

$$K = 1 : MPS,$$

где  $MPS$  обозначает предельную склонность к сбережению.

Каков механизм действия принципа мультипликатора? Ответ на этот вопрос дал Дж.М. Кейнс. Суть его рассуждений такова: первоначальное увеличение занятости, вызванное новыми инвестициями, скажем правительственными расходами на общественные работы, неизбежно приводит к первичному, вторичному, третичному и т.д. росту занятости, потребления и дохода в связи с необходимостью удовлетворения потребностей в товарах и услугах первой необходимости. Новые автономные инвестиции, подобно кругам от брошенного в воду камня, вызывают цепную реакцию в экономике. Если предельная склонность к потреблению ( $MPC$ ) равна  $\frac{2}{3}$ , то доход возрастет в 3 раза. Величина 3 есть в этом случае мультипликатор. Не следует думать, будто пер-

воначальное увеличение затрат будет расширять доход до бесконечности. Нет, этого не произойдет, потому что часть прироста дохода сберегается, и соответственно исчезает импульс для продолжения процесса мультипликации. Предельная склонность к сбережению (*MPS*) устанавливает предел роста дохода. Но процесс мультипликации всегда реализуется в принципе акселерации.

### 6.3. Принцип акселерации и его взаимодействие с мультипликатором

Эффект мультипликации «запускает» действие принципа акселерации, который раскрывает эффект влияния изменений в национальном доходе на уровень новых инвестиций. Для измерения масштабов такого эффекта служит коэффициент акселерации — коэффициент, раскрывающий зависимость между новыми инвестициями и приращением национального дохода, т.е.:

$$I = a (Y_t - Y_{t-1}),$$

где  $I$  — новые (стимулированные) инвестиции;

$a$  — коэффициент акселерации;

$Y_t$  — величина дохода за данный период;

$Y_{t-1}$  — величина дохода за предшествующий период.

Принцип акселерации показывает, что увеличение дохода, как правило, ведет к кратному увеличению новых инвестиций. Нередко их называют *стимулированными инвестициями*, т.е. зависимыми от изменений уровня дохода. Нетрудно догадаться, что в принципе акселерации инвестиции выступают как внутренние, или *эндогенные*.

Сутью принципа акселерации является следующее положение: увеличение спроса на потребительские товары (эффект мультипликации) ведет к акселеративному росту спроса на производственные товары (машины, станки, оборудование и др.), следствием чего является увеличение темпов экономического роста. Иначе говоря, сочетание действий мультипликатора и акселератора объясняет процесс расширения и сокращения экономической активности. При наличии достоверной статистической базы можно рассчитать и мультипликатор, и акселератор и соответственно строить прогнозы экономического роста.

На значение мультипликатора и акселератора государство может воздействовать различными способами — прямыми и институциональными. Реализация последних является первоочередной задачей государства, что и стало предметом рассмотрения в следующей главе.

# Глава 7. Институты

## 7.1. Роль институтов в экономическом развитии

Настало время измерить своего рода степень соответствия действующих институтов развития (учреждений и правил их поведения) Конституции РФ.

С учетом новых функций государства сформирована новая система федеральных министерств, агентств, служб и надзора для осуществления государственного управления экономикой и соответственно выполнения контрольных функций. Такая разноуровневая система федерального управления требует четкого определения их статусов и взаимоотношений центра и регионов и последних между собой.

Следует обратить особое внимание на новые отношения власти с бизнесом, что требует новых структурных и правовых решений.

Предстоит продолжить реализацию мер в рамках судебной реформы. Нужен закон об открытости (гласности) работы государственных органов, обращениях граждан, порядке рассмотрения споров граждан с государственными и муниципальными органами. В этом же направлении следует рассматривать формы взаимодействия государства и его органов с институтами гражданского общества.

Совершенствование взаимодействия государства с местным самоуправлением, общественными объединениями и партиями требует также новых режимов. Все это не обессиливает, а укрепляет государство в его служении обществу.

Целью экономической политики является создание благоприятной среды для равной, добросовестной конкуренции, способствующей эффективному размещению ресурсов и устойчивому экономическому развитию. Важнейшими условиями создания такой среды в России являются коррекция форм государственного вмешательства в экономику, отказ от избыточного бюрократического регулирования и повышение эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо.

Основная задача, которую призвано решить государство, — это ослабление бюрократического давления на бизнес, повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности. Решение этой задачи предполагает принятие следующих ключевых мер:

- снижение барьеров входа на рынок;

- устранение излишнего и неэффективного административного регулирования предпринимательской деятельности;

- обеспечение согласованности действий федеральных и региональных органов власти.

Для устранения барьеров входа на рынок необходимо:

1. Упростить процедуру регистрации юридических лиц.

Процедура государственной регистрации должна преследовать цели учета, сбора и распространения информации о юридических лицах, основываться на принципе «одного окна» и уведомительного характера (но с введением обязательной ответственности учредителей за несоблюдение федерального законодательства о регистрации). Необходимо сформировать реестр юридических лиц, информация из которого должна быть общедоступной и может быть получена в любой точке страны.

2. Резко сократить перечень лицензируемых видов деятельности, сделать его исчерпывающим. Новая редакция Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» должна содержать единый перечень всех видов деятельности, подлежащих лицензированию. Лицензирование целесообразно замещать, где только возможно, стандартизацией, аккредитацией и аттестацией, независимой потребительской экспертизой.

3. Ввести единый порядок лицензирования на территории Российской Федерации. Унифицировать объем и формы документации, представляемой в местные и региональные инстанции при регистрации, лицензировании видов бизнеса и контроле качества поставляемых товаров и услуг, утвердив их соответствующими актами федерального правительства.

4. Упростить процедуру согласования инвестиционной документации (экспертизы). Для согласования инвестиционной документации необходимо законодательно ввести процедуру, базирующуюся на принципе «одного окна»: инвестор подает документы в территориальное управление единой экспертизно-согласующей инстанции, которая подготавливает полный пакет документов по согласованию, занимается перепиской и получением согласований со всеми специализированными согласующими органами. Срок согласования (включая проведение всех необходимых по закону экспертиз) должен ограничиваться шестью месяцами. Законодательно должно быть подтверждено право инвестора на возмещение по суду ущерба, понесенного вследствие нарушения законного порядка проведения экспертизы (например, невыдачи заключения в установленный срок). Введение принципа «одного окна» необходимо также для регистрации сделок с недвижимостью.

Для устранения излишнего и неэффективного административного регулирования предпринимательской деятельности требуется принять следующие меры:

- 1) значительно упростить систему формальных административных требований к участникам хозяйственной деятельности;
- 2) радикально сократить число органов, имеющих право осуществлять проверку деятельности фирм и применять против них санкции внесудебного характера;
- 3) упорядочить работу контрольных и регулирующих органов. Необходимо исключить практику дублирования проверок (путем нормативного сокращения уполномоченных органов, процессуального упрощения отставания прав физических и юридических лиц в суде против органов государственной власти и управления, а также с помощью особых организационных механизмов);
- 4) ограничить ведомственное нормотворчество.

Для институционального (административного) обеспечения программы развития конкурентных отношений предлагается:

- 1) формирование координационного межведомственного института по дерегулированию и дерегламентации хозяйственной деятельности на федеральном уровне (правительственная комиссия по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства);
- 2) создание механизмов представления интересов граждан и организаций на федеральном и местном уровнях, в том числе через механизм саморегулируемых профессиональных ассоциаций, обеспечение открытого доступа граждан и организаций к информации о готовящихся к принятию законодательных и нормативных актах;
- 3) проведение ревизии существующих нормативных актов, регламентирующих хозяйственную деятельность. В частности, предлагаются в ходе ревизии таких нормативных актов специально проверять их на возможность принятия ответственными лицами произвольных решений; также необходима проверка положений нормативных актов, предоставляющих возможность закрытия бизнеса;
- 4) переведение порядка проведения проверок, определение полномочий надзорных и контрольных органов с ведомственного на уровень закона с четким определением прав хозяйствующих субъектов по обжалованию процедуры проведения и результатов проверок;
- 5) максимальное разделение функции регулирующих и надзорных органов. Деятельность, контроль над которой осуществляется соответствующими государственными органами иными средствами, не должна подлежать лицензированию, что позволит избежать двойного регулирования;

6) проведение анализа практики лицензионной деятельности министерств и ведомств на предмет наличия при них лицензионных, экспертно-лицензионных и иных центров, являющихся фактически внебюджетными фондами и аккумулирующими дополнительно взимаемые с соискателей лицензии средства. Установление в законодательном порядке для органов, финансируемых за счет соответствующих бюджетов, обязательности осуществления контрольных и надзорных процедур на безвозмездной основе, в том числе для целей лицензирования.

Фундаментом политики deregулирования, естественным и жестким пределом избыточной активности должностных лиц и органов государственной власти могло бы стать введение в Конституцию нормы, закрепляющей правовой принцип: для государственного органа, организации, должностного лица все, что не предусмотрено законом, запрещено.

Все вышеперечисленные мероприятия требуют улучшения информационного обеспечения бизнеса, реформирования статистики и бухгалтерского учета.

Улучшение информационного обеспечения участников хозяйственной деятельности подразумевает:

- увеличение достоверной, оперативной и общедоступной статистической информации о состоянии экономики в целом;
- активизацию работы государственных структур по связям с общественностью для разъяснения своих действий и формирования у потенциальных инвесторов стабильных положительных оценок инвестиционного климата в России;
- повышение финансовой и организационной прозрачности предприятий. Для повышения уровня и качества общедоступной информации необходимо интегрировать информационные ресурсы государственных органов;
- создать федеральную информационную сеть и упростить процедуры обмена информацией между различными ведомствами, используя современные информационные технологии. Произвести сравнение форматов данных, предоставляемых экономическими агентами различным контрольным службам. Обязать все органы исполнительной власти оперативно размещать публично доступную информацию в сети Интернет;
- наладить специальную информационную деятельность по подготовке субъектов хозяйственной деятельности и органов исполнительной власти к предстоящим переменам, поскольку в противном случае адаптация к новым правовым условиям будет более длительной.

Реформирование государственной статистики должно быть направлено:

- на получение объективной, своевременной и общедоступной официальной статистической информации, необходимой для управления экономической и социальной сферами и отражающей новые быстро меняющиеся явления в экономике и обществе;
- разработку и совершенствование научно обоснованной методологии проведения государственных статистических наблюдений и формирование статистических показателей, обеспечивающих соответствие официальной статистической методологии в Российской Федерации международным стандартам;
- радикальное изменение в методах сбора, обработки, хранения и обмена информации, в первую очередь — на основе расширения применения выборочных методов наблюдения в статистической практике при оптимальном их сочетании со сплошными обследованиями для улучшения охвата, надежности и своевременности официальной статистической информации;
- реорганизацию и модернизацию системы распространения статистических данных, ее ориентацию на максимально полное удовлетворение информационных потребностей общества.

Повышение финансовой и организационной прозрачности предприятий связано с реформированием системы бухгалтерского учета. Реформа бухгалтерского учета должна быть направлена на внедрение новых национальных стандартов, отвечающих современным требованиям учета в условиях рыночной экономики и совместимых с международными стандартами.

Знание теоретических основ конкуренции позволило нам сформулировать основные направления в развитии конкуренции в России с целью всестороннего удовлетворения потребностей населения, а также разработать цивилизованные механизмы осуществления прав частной собственности и обеспечения доступа к земле и недвижимости и обеспечить свободу предпринимательства и свободу выбора.

Правительство должно интенсифицировать текущую работу по созданию государственной системы регистрации прав на недвижимость и сделок с недвижимостью и формированию нормативной базы системы обеспечения прав собственности на недвижимость, включая введение гарантий и страхования титулов.

Свобода предпринимательства означает, что фирма вправе приобретать экономические ресурсы, производить и продавать товар или услугу по собственному усмотрению. Никакие искусственные препятствия или ограничения, устанавливаемые правительством или другими

производителями, не мешают предпринимателям принимать решение вступить в какую-либо конкретную отрасль или выйти из нее.

Свобода выбора означает: 1) владельцы материальных ресурсов и денежного капитала могут использовать или реализовать эти ресурсы по своему усмотрению; 2) работники вправе заняться любым видом труда, на который они способны; 3) потребители свободны в пределах своих денежных доходов покупать товары и услуги в таком наборе, который они считают наиболее подходящим для удовлетворения своих потребностей. Свобода потребительского выбора оказывается самой широкой из этих свобод.

Знание теоретических основ конкуренции позволит также соблюдать приоритет личного интереса при принятии решений.

Личный интерес заключается в следующем: экономические агенты стремятся делать то, что им выгодно. Предприниматели ставят своей целью максимизацию прибылей своих фирм или — как вариант — минимизацию своих убытков. Владельцы материальных ресурсов пытаются установить возможно более высокие цены при продаже или сдаче в аренду этих ресурсов. Наемные работники за данное количество и тягость затрачиваемого ими труда стремятся получить возможно больший доход. Потребители, покупая, стараются приобрести определенный продукт по самой низкой цене. Мотив личного интереса придает упорядоченность функционированию экономики, которая без такого интереса оказалась бы чрезвычайно хаотичной.

Необходимо укреплять контрольные полномочия на федеральном уровне в целях пресечения антисоветной деятельности местных администраций.

Опыт России и других стран свидетельствует о том, что при неудачной практической реализации политика развития конкуренции может нанести большой вред, т.е. стать еще одним источником дискреционной власти. Несмотря на то что российский закон о конкуренции в основном соответствует международным нормам, институциональный режим его реализации и функции контроля над его соблюдением недостаточно сильны и чрезвычайно дискреционные, особенно с учетом полномочий региональных и местных администраций и их активного участия в развитии региональной промышленной политики. Здесь возможно принятие целого ряда мер.

Необходимо принять меры, ограничивающие законодательные требования к лицензированию предприятий. Реформирование лицензирования предприятий является первоочередной задачей. Такие реформы должны опираться на опыт других стран и введение законодательства, устанавливающего для всех уровней власти четкие и обос-

нованные пределы в отношении времени и денег, необходимых для получения лицензии на осуществление деятельности в большинстве секторов экономики, и предусматривающего серьезные меры уголовного наказания для чиновников, нарушающих эти правила.

*Рационализация налогового режима.* Налоги на предприятия можно еще больше упростить с помощью Налогового кодекса, сократив число налогов, повысив прозрачность и сократив неопределенность правил налогообложения. Стабильность налогообложения можно повысить за счет сведения к минимуму изменений, а в случае внесения изменений — за счет распространения дедушкиной оговорки на существующие инвестиции в течение определенного периода времени, запрещения ретроактивного применения законов и нормативных актов. Конфиденциальность информации, предоставленной налогоплательщиками, можно обеспечить за счет введения законодательства, устанавливающего уголовную ответственность чиновников за нарушение условий конфиденциальности.

Приведение режима прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в соответствие с передовой мировой практикой. Правительство должно продолжить работу по приведению режима регулирования ПИИ в соответствие с передовой мировой практикой, что предусматривает: обеспечение «национального режима» для иностранных инвесторов; применение обязывающего международного арбитража для разрешения споров между инвестором и государством; существенное сокращение числа секторов, где запрещены ПИИ, а также ограничений на ПИИ в других секторах; обеспечение свободы перечисления прибыли; отчуждение только в общественных целях при условии незамедлительной и достаточной компенсации; отмену инвестиционных мер, связанных с торговым режимом.

*Эффективная политика поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП).* К числу потенциально полезных программ поддержки МСП можно отнести следующее: 1) обеспечение долевого участия в венчурном капитале и инвестиционных фондах; 2) финансирование местных банков, предоставляющих коммерческие кредиты МСП; 3) софинансирование проектов МСП совместно с местными банками. Кроме того, под эгидой правительства на местах можно создать информационную сеть и информационные центры, которые будут поставлять МСП информацию о рыночных возможностях, а также соответствующих нормативных и законодательных актах; их деятельность должна координироваться на федеральном уровне в целях обеспечения согласованности действий в масштабах всей страны.

*Борьба с коррупцией.* Опыт последнего времени говорит о том, что коррупция возникает там, где учреждения занимают монопольное положение, где есть возможность принимать дискреционные решения, а основания для отчетности слабы. Необходимо преобразование существующей системы, а именно: 1) создание независимых контрольных органов; 2) уточнение пределов дискреционной власти чиновников и повышение прозрачности их решений; 3) применение наказаний и поощрений за соответствующее поведение.

## **7.2. Предложения по совершенствованию институтов**

### **Федеральные институты**

Федеральные институты следует рассматривать как одну из основ российской государственности, действующих на экономику благоприятным образом. К их числу относят: публичную власть, граждан и их социальные общности, государственные дела и функции, правовое регулирование и правовой порядок, территорию и ее границы, официальное участие в мировом сообществе.

Определяющим институтом является публичный интерес<sup>1</sup>. Различие публичных и частных интересов отражает весь спектр интересов в обществе и их подвижное соотношение. Причем публичный интерес призван, с одной стороны, обеспечивать устои общества и государства как условие всеобщего существования, а с другой — гарантировать удовлетворение частных, корпоративных интересов в их единичном и концентрированном («усредненном») выражении. Право имеет прямое отношение к публичному интересу, и прежде всего по причине своей предназначенности к его обеспечению. Право отражает публичные интересы с помощью механизма, который включает в себя такие средства:

- нормативное признание публичных интересов в качестве социальной ценности;
- обеспечение их юридического приоритета в жизненных ситуациях;
- правовое обеспечение;
- система защиты;
- презумпция регулирования и решения правовых задач.

В условиях крупных преобразований отношений собственности, широкого применения финансово-налоговых рычагов, растущей само-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3.

стоятельности хозяйствующих субъектов и известной децентрализации управления меняются объем и содержание государственной деятельности в экономической сфере. Вместо прямых командных методов управления на передний план выходит государственно-правовое регулирование экономики, призванное создавать благоприятные условия для хозяйствования. Соответственно должен меняться и «правовой инструментарий», включающий в себя: а) значительное повышение роли законов в установлении общекономических норм деятельности всех субъектов рыночной экономики; б) эффективное применение специализированных функциональных правил, способствующих упорядоченности их деятельности; в) стимулирование и поддержку реальных секторов экономики, способных обеспечить быстрый экономический рост; г) широкое использование договорных способов регулирования экономических отношений; д) самостоятельность хозяйствующих субъектов; е) мощную юридическую защиту прав и законных экономических интересов физических и юридических лиц; ж) корреляцию между экономическими задачами и адекватными юридическими средствами их решения.

Все функции государства должны быть социально полезными.

В данной связи выделяется ряд правовых институтов. Во-первых, сочетание норм конституционного права и норм других отраслей права, когда первые служат нормативным ориентиром. Во-вторых, необходимо правильно сочетать нормы разных отраслей права в регулировании однородных или смежных объектов. В-третьих, для публично-правового регулирования становится все более характерным сочетание методов национального и международного права. В-четвертых, весьма актуальна проблема введения юридических режимов (административных, налоговых, таможенных и др.). Речь идет о процедурах использования разных комбинаций правовых норм, отличающихся по характеру воздействия и степени самостоятельности, предоставляемой хозяйствующим и иным субъектам. В-пятых, происходит «перемещение» сфер и методов между публичным и частным правом. Важно отметить, что подвижность сфер публично-правовых институтов является постоянно действующим фактором. Это выражается в изменении объектов, методов правового воздействия, уровней принятия правовых решений, когда договорные средства и локальные акты выступают на передний план в регулировании федеративных, управленических и хозяйственных отношений. Но всегда должно быть сохранено главное — официальное признание верховенства закона и легальной допустимости юридических актов и действий. Однако до сих пор в законах и актах высших должностных лиц республик, областей и др. сохраняются отступления от норм федеральных актов. Принятые законы плохо реализуются го-

сударственными органами Федерации и ее субъектов, хозяйствующими субъектами. Незнание законов, их игнорирование и ошибки в применении ведут к экономическим потерям, к дезорганизации экономических связей. Проблемы в законодательстве также облегчают процесс криминализации в экономике, который пока не удается остановить. Вот почему столь актуальны вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Исходными для их решения являются принципы разграничения предметов ведения и полномочий. К ним можно отнести: а) конституционную стабильность; б) эффективность управления государственными делами; в) самостоятельность и ответственность уровней власти; г) согласованное и быстрое решение общегосударственных задач.

Важно по-новому подойти к трактовке связей госорганов с хозяйствующими субъектами. Не ясен феномен государственных корпораций и государственных компаний с собственно корпоративными функциями. Остро ощущается проблема «смещения» статусов госорганов. Фактическая деятельность часто отклоняется от нормативно-статусной модели под влиянием разных факторов, в том числе вмешательства и давления других структур. Поэтому актуальны разработки методологии и методик эффективности деятельности госорганов как по показателям собственно «аппаратным», так и по показателям реальных изменений в объектах управления. Хорошо развитая законодательная база послужит основой эффективной экономической деятельности всех хозяйствующих субъектов. Надежная юридическая защита их законных интересов и прав должна сочетаться с неуклонным соблюдением законности. Тогда в экономике получит признание принцип: «выгодно действовать по закону, и вредно — вопреки ему».

#### *Процедуры взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации с органами субъектов Федерации*

*В настоящее время отсутствует четкое разграничение полномочий между государственными органами Российской Федерации и органами субъектов Федерации. По итогам анализа действующих федеральных законов в сфере совместного ведения видно, что многие законы распределяют полномочия государственных органов не так, как это предусмотрено распределением предметов ведения, зафиксированным в Конституции РФ.*

1. Поэтому в каждом статутном законе следует добиваться максимально исчерпывающего перечня полномочий федеральных государственных органов, а тематические законы должны наиболее полно

отражать функции, которые обязаны выполнять органы государственной власти.

2. Необходимо отражать изменения предметов ведения и полномочий в законах и положениях о соответствующих органах Российской Федерации и субъектов Федерации, скорректировать функции и полномочия государственных органов Российской Федерации и органов субъектов Федерации, осуществляемые совместно.

3. Необходима разработка нормативных правовых актов, регламентирующих совместную деятельность органов Российской Федерации и органов ее субъектов по реализации предметов совместного ведения.

*Важной проблемой взаимодействия органов разных уровней является отсутствие четкого порядка передачи осуществления части полномочий.*

Использование различного рода договоров и соглашений при перераспределении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Федерации вызывает множество сложностей и коллизий. Приходится констатировать, что практика заключения договоров подобного рода не во всех случаях успешна. Многие договоры либо прямо, противоречат Конституции РФ и федеральным законам, либо устанавливают дополнительные, не предусмотренные предметы ведения. Представляется, что с развитием федерального законодательства и расширением круга охватываемых им проблем удельный вес договорного нормотворчества в федеративных отношениях со временем будет уменьшаться. Очевидно, многие вопросы, которые пытаются решить путем заключения договоров, могли бы решаться федеральными законами.

*Не менее важным представляется вопрос об установлении процедур взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения.*

Предметы ведения, полномочия можно характеризовать как права и одновременно обязанности органа государственной власти осуществлять управленческие функции. Функции необходимо классифицировать по следующим видам: распорядительные; регулирующие; организационные; исполнительные; контрольные. Для осуществления своих функций государственные и муниципальные органы должны иметь четкие процедуры организации совместной работы. При наличии такого порядка могла бы формироваться стройная система принятия решений государственными и муниципальными органами. В связи с этим представляется необходимым принять закон «Об административных процедурах», посвященный досудебным процедурам. Другими,

не менее важными вопросами являются осуществление контроля и установление ответственности государственных органов, а также порядка разрешения споров между ними. В отдельных законодательных актах определяется порядок разрешения споров и разногласий, применения мер ответственности за нарушения законодательства, но этого явно недостаточно.

### **7.3. Институт частногосударственного партнерства**

Институт частногосударственного партнерства (Private Public Partnership — PPP) предполагает развитие любых договорных отношений, регулирующих сотрудничество частного сектора и государства с целью модернизации экономики. Наибольшие экономические успехи в реализации PPP достигнуты в Великобритании, Ирландии, Португалии, Греции и Австралии. Анализ реализации PPP в вышеперечисленных странах показывает, что институт PPP функционирует успешно. Ключевыми факторами служат внедрение инноваций в производственную деятельность совместных фирм и создание благоприятных условий для их конкуренции. В этой связи использование PPP должно расширяться как в географическом, так и в отраслевом отношениях. Во многом это обусловлено возрастающим ростом значимости инноваций в национальном экономическом развитии. В то же время формирование института PPP можно распространить и на внешнеэкономические отношения.

Все множество методов государственного регулирования национальной инновационной политики, реализуемой сегодня в промышленно развитых странах, можно объединить в две основные группы.

К первой группе относятся методы и механизмы, обеспечивающие прямое участие государства в производстве знаний, которое реализуется через формирование государственных научных структур и их прямое бюджетное финансирование на основе безвозмездных субсидий и грантов на проведение фундаментальных исследований, предоставляемых ученым, работающим в государственных структурах. В эту же группу можно отнести и бюджетное финансирование государственного заказа (или части контракта), размещенного в частном секторе.

Ко второй группе относятся косвенные методы, направленные на формирование благоприятных условий для частных инвестиций в сферу науки и технологий, стимулирование исследований и разработок в частном секторе, его инновационной активности. Ключевым элементом этой группы являются налоговые льготы. Наряду с этим к ней от-

носятся и субсидии, предоставляемые государством частному бизнесу, вкладывающему средства в исследования и разработки.

Российская практика государственного воздействия на науку характеризуется устойчивым приоритетом методов прямой поддержки, основным среди которых является прямое бюджетное финансирование. Формирование этого приоритета и его сохранение — это исторически сложившаяся и традиционная для России форма поддержки науки, для которой в национальном научно-техническом комплексе до сих пор чрезвычайно высока. Сохранение приоритета прямого бюджетного финансирования и слабость прочих рычагов государственного воздействия в значительной степени объясняются тем, что экономические реформы 1990-х гг. по существу не затронули собственно научно-техническую сферу, структуру отношений собственности в ней, вынудив ее так или иначе приспосабливаться к новым внешним условиям и факторам.

Содержание государственной поддержки науки в России принципиально отличается от практики ее реализации в промышленно развитых странах. Если в промышленно развитых странах развитие науки происходит за счет притока в нее частных инвестиций, то в России оно происходит в основном за счет государственных инвестиций. Но их явно недостаточно. Отсюда у научных организаций появился целый ряд проблем, которые будут нарастать по мере дальнейшего развития этого процесса.

Для поддержания и развития инновационной активности в стране необходимо совершенствование финансового обеспечения инновационной деятельности, таможенной защиты внутреннего рынка, амортизационной политики, системы ценообразования, законодательной защиты отечественных товаропроизводителей, прав интеллектуальной собственности, государственного протекционизма, нормативно-правового регулирования и администрирования.

Одним из ключевых компонентов регулирования является налоговая система. В России в настоящее время действует ряд налоговых льгот как для научных организаций, так и для малого бизнеса. Российская практика прошедших лет показала, что, несмотря на то что установление льгот в ряде случаев преследовало разумные цели, в дальнейшем в той или иной степени происходило злоупотребление ими. В настоящее время представляется нецелесообразным увеличивать число предоставляемых налоговых льгот для стимулирования инновационной деятельности.

Налоговая политика нацелена на значительные налоговые льготы частному сектору, финансирующему инновационную сферу. В их

числе: включение затрат на НИОКР частного сектора в себестоимость продукции; списание значительной части научного оборудования по ускоренным нормам амортизации; применение системы адресных налоговых льгот, нацеленных на постоянное наращивание объема научных расходов в крупных корпорациях и на привлечение мелкого и среднего бизнеса к инновационной деятельности в сфере новых технологий; льготное кредитование научно-технических разработок и довлевое финансирование крупных проектов. Формой государственного финансирования является передача частным фирмам оборудования госпредприятий и лабораторий, а также результатов исследований, обеспечение их бесплатно ключевыми инновационными ресурсами. Их комбинация зависит от инновационной политики страны, но перечисленный набор универсален.

В этих целях в ближайшие годы в налоговой сфере, как подчеркнул Д. Медведев, должно быть сделано следующее<sup>1</sup>.

«Первое. Нужно принять закон, определяющий сроки перехода на единую пониженную ставку НДС. Параллельно можно было бы продолжить анализ целесообразности замены НДС на налог с продаж.

Второе. Дать налогоплательщикам более гибко определять амортизационную систему, а также ввести механизмы, которые дополнительно стимулируют НИОКРы (научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки). Например, на основе введения повышающего коэффициента при учете затрат на исследования и разработки.

Третье. Требуется изменить принципы установления налогов и экспортных пошлин таким образом, чтобы они стимулировали строительство новых производств с высокой глубиной переработки природных ресурсов. В частности, чтобы инвестиции в нефтепереработку были направлены на внедрение новейших технологий и выпуск нефтепродуктов по самым современным мировым стандартам. Ведь сегодня зачастую выгоднее производить мазут, чем бензин высокой степени очистки. Это абсурд.

Четвертое. Должно быть принято особое решение по малому бизнесу. Речь идет прежде всего о радикальном упрощении налоговой отчетности. Ее объем должен быть соразмерен масштабу бизнеса. Базовые налоговые декларации должны помещаться на одну страницу.

Предлагаемые налоговые меры могут привести к определенным потерям. Но ...только в краткосрочной перспективе. Часть бизнеса, и это не секрет, все еще остается в тени, и потенциал роста налоговой

<sup>1</sup> Медведев Д. Выступление на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

базы за счет повышения собираемости налогов еще далеко не исчерпан».

Кроме государственного финансирования оценка других методов финансирования инноваций подтвердила значимость венчурного финансирования, ускоряющего процесс коммерциализации и эффективность использования лицензионно-вексельной модели самофинансирования.

К особенностям венчурного финансирования следует отнести: во-первых, преимущество высокотехнологичных проектов; во-вторых, финансирование проекта, а не предприятия, т.е. выделение средств венчурного фонда для реализации конкретного инновационного проекта; в-третьих, участие портфельной компании в управлении, в-четвертых, подконтрольность предприятия на всех этапах венчурного финансирования с выделением средств, позволяющих венчурной компании по необходимости своевременно прекращать проект.

Использование лицензионно-вексельной модели самофинансирования должно обеспечить расширенное привлечение банковского капитала в высокотехнологичные проекты. Это требует разработки эффективных механизмов страхования, залогового права, внесения изменений в законодательство на федеральном и региональном уровнях.

Существенная неполнота, незавершенность и просчеты косвенной государственной поддержки науки в России наиболее очевидны на фоне опыта промышленно развитых и новых индустриальных стран, успешно использующих косвенное регулирование науки для решения задач, аналогичных тем, которые поставлены сегодня перед отечественной наукой.

Масштаб и сложность задач, стоящих сегодня перед российской экономикой и наукой, настоятельная необходимость их решения в кратчайшие сроки — все это требует совершенствования прямых и косвенных методов государственной поддержки науки с учетом тенденций мировой экономики и опыта развитых стран.

Исходя из концепции прямого и косвенного государственного регулирования, можно выделить два главных направления в определении роли государства в развитии инновационного бизнеса.

*Государство как координирующий и регулирующий орган.* В свете обсуждаемых здесь проблем, очевидно, государство должно способствовать развитию инновационного бизнеса с целью удовлетворения интересов общества, а не отдельных групп общества.

*Государство как инвестор и предприниматель.* В этом случае у государства появляются рычаги (по крайней мере, когда государство само выступает в качестве инвестора) для обеспечения развития приоритетных направлений в технико-технологическом развитии. Оно может направлять инвестиции в нужное русло, стимулируя тем самым

эффективное экономическое развитие с целью создания благоприятной среды для проживания всего человечества.

И все-таки: почему государство должно быть активным участником в решении проблем развития инноваций?

Во-первых: проблемы, порождаемые феноменом технологий, существуют, и они выходят за рамки отдельных фирм. Возникает необходимость в координирующей функции со стороны более властной структуры — государства. Во-вторых, количество участников инновационного бизнеса возрастает, а это в свою очередь усложняет контроль качества таких решений, так как далеко не все участники инновационного процесса являются социально ответственными. В-третьих, государство является законодателем. От него во многом зависит, насколько успешно и эффективно будет развиваться данный вид бизнеса.

Более того, в современной экономике для создания благоприятной инновационной среды в сфере экономики необходимы различные организационные формы сотрудничества между частными и государственными структурами. Ясно, что эти формы должны учитывать специфику страны и отрасли и быть как можно менее жесткими, чтобы была возможность использовать преимущества как частного капитала, так и государственных организаций.

Одна из важнейших задач сегодня для России — повышение качества национальной инновационной системы. Для решения данной задачи и строится определенная инновационная политика. Инновационная политика государства в разных странах направлена на создание благоприятного климата для возникновения инноваций и строится в зависимости от специфических особенностей исторического развития, экономической ситуации и потребностей той или иной страны. Проведение и разработка этой политики должны основываться на достаточноном числе научных знаний о социальной природе и механизмах функционирования инновационных процессов. Надо отметить, что теоретические наработки в этой области явно отстают от требований времени.

На наш взгляд, государственное регулирование в инновационной сфере должно создавать благоприятные условия в тех сферах и на тех этапах инновационного процесса, где рыночных стимулов явно недостаточно, тем более что рынок не дает эффекта в ситуациях, когда есть потребность в осуществлении крупных инвестиционных проектов, с длительными сроками окупаемости, высокой степенью риска и неопределенности в отношении будущей нормы прибыли. Одновременно государство должно стремиться предоставить свободу экономической деятельности там, где вмешательство государства может быть неэффективным.

В этом аспекте основные задачи государственной инновационной политики российского правительства на ближайший период должны быть следующими:

- 1) концентрация финансовых ресурсов и государственное участие в развитии региональной инфраструктуры инновационной деятельности и системы информационного обеспечения всех этапов инновационного цикла;
- 2) обеспечение тесного взаимодействия науки, промышленности и рынка;
- 3) создание правовой системы и формирование среды для коммерциализации технологий с обязательным государственным протекционизмом отечественных научно-технологических разработок.

Представляется, что вышеперечисленное — это пункты стратегии, но не менее настоятельная потребность существует и в тактике. Последняя должна включать разработку конкретных шагов в виде выбора приоритетов, концентрацию для них пусть небольших, но имеющихся финансовых средств, а также жесткий контроль над их целевым использованием. Приоритеты должны определяться как на народно-хозяйственном, так и на региональном уровнях с максимальным учетом уже имеющихся ресурсов. Особое значение нужно уделять проектам, связанным с научно-техническими парками и формированием инновационной инфраструктуры, а также с системой венчурного финансирования.

Механизм управления инновационными процессами в России призван обеспечить постепенное снятие неопределенности и отбор наиболее эффективных альтернатив не только технико-экономического, но и общественно-социального развития. России нужен не просто экономический рост, а преобразование производства на основе современных высоких технологий. У России есть практически все условия для достижения современного уровня технологического, экономического и социального развития, нужны лишь правильная стратегия, хорошая организация, наличие стимулов и политическая воля.

На современном этапе российской истории механизм управления инновационными процессами практически полностью находится у государства. «Невидимая рука рынка» в России нуждается в помощи вполне видимой руки государства. Последнее при этом не должно — если не иметь в виду исключения — поднимать экономику, оно должно создать условия, в которых экономика поднимется сама.

В этой связи Правительством РФ одобрен механизм развития частногосударственного партнерства в системе инновационного бизнеса. Толчком для этой работы послужило заседание Совета по конкуренто-

способности и предпринимательству, состоявшееся 30 сентября 2006 г. В рамках подготовки к Совету были проведены серьезные консультации с бизнес-сообществом, разработаны и обсуждены возможные механизмы сотрудничества государства и бизнеса, предложены пути совершенствования существующих механизмов PPP.

Важным элементом PPP, предложенным в программе, считается создание механизма частногосударственных консультаций. Этот инструмент позволяет выявить барьеры и выработать пути устранения наиболее серьезных проблем на пути развития бизнеса. Особенностью предложенного механизма частногосударственных консультаций является возможность снятия масштабных барьеров развития отраслей, групп предприятий через рассмотрение конкретных бизнес-проектов. Считаем, что именно постоянное, целенаправленное сотрудничество государства и бизнеса, совместное выявление барьеров и поиск наиболее эффективных путей их устранения могут привести к активизации инновационной деятельности (включая меры по развитию системы венчурного инвестирования, поддержке малого инновационного бизнеса, снижению пошлин на технологическое оборудование, развитию технологических кластеров, формированию специализированной банковской структуры, осуществляющей поддержку развитию инноваций, и т.д.).

Все это вместе взятое позволит в России реализовывать новые, соответствующие мировому опыту подходы к выбору государственных приоритетов научного и технологического развития.

#### **7.4. Институты современной России: постановка вопроса<sup>1</sup>**

1. В основе нашей политики должен лежать принцип «свобода лучше, чем несвобода». Речь идет о свободе во всех ее проявлениях: о личной свободе, об экономической свободе, наконец, о свободе самовыражения.

2. Свобода неотделима от фактического признания гражданами власти закона. Верховенство закона должно стать одной из наиболее значимых наших ценностей. Работать над тем, чтобы новые законы были адекватными состоянию российского общества и нашим перспективным планам. Чтобы они носили инновационный характер, т.е. были рассчитаны на модернизацию.

3. Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей.

---

<sup>1</sup> Медведев Д. Выступление на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

Важен вопрос соблюдения законов, ведь их низкое качество не может никогда оправдать нарушение этих законов. По сути, мы стоим перед историческим выбором.

Первый вариант — неуважение к закону всегда приводит к неуважению прав других людей и несоблюдению собственных обязанностей.

Второй и, очевидно, единственный позитивный вариант состоит в том, чтобы радикально изменить ситуацию в правоприменении, улучшении работы судебной системы.

В основе этого пути должны лежать подлинная независимость судебной системы от исполнительной и законодательной власти, обеспечение ее профессиональной работы, а также справедливой и равной для всех доступности правосудия.

В этих целях необходимо осуществить меры сразу по нескольким направлениям.

Во-первых, должны искоренить практику неправосудных решений «по звонку» или «за деньги».

Во-вторых, следует разработать систему мер, направленных на возмещение гражданам и организациям потерь от неправосудных решений и волокиты в судах.

В-третьих, необходима дальнейшая гуманизация правосудия. Прежде всего за счет смягчения мер пресечения до вынесения приговора. Наконец, требуется развивать процедуры досудебного и внесудебного порядка разрешения споров между гражданами и государственными органами.

Но ситуация неудовлетворительна не только в судебной, но и непосредственно в административной сфере — там, где граждане сталкиваются с работой конкретных представителей власти.

Здесь также необходимо предпринять ряд шагов.

1. Все административные процедуры должны быть закреплены в регламентах работы органов государственной власти и стать максимально удобными для людей.

2. Необходимо в корне поменять идеологию административных процедур, связанных с открытием и ведением бизнеса. Мы должны поверить человеку, дать ему возможность самостоятельно принимать такие решения.

3. Значительная часть функций, исполняемых государственными органами, должна быть передана на реализацию в негосударственный сектор. Это позволит значительно сократить численность чиновников и муниципальных служащих.

4. Одновременно с сокращением явно излишней численности госслужащих целесообразно создать достаточно адекватные матери-

альные стимулы, систему поощрений для привлечения к государственной службе наиболее квалифицированных профессионалов.

5. Необходимо радикально повысить качество управления компаниями, которые контролируются государством. И, наконец, шестое, но, наверное, одно из самых главных — дать бой, причем настоящий бой, самой тяжелой болезни, поразившей наше общество, — коррупции. В особом порядке должен быть разработан и реализован национальный план по борьбе с коррупцией.

# Глава 8. Государство в современной макроэкономике России

## 8.1. Исторический аспект

Историей доказано, что государство — продукт экономического и социального развития общества. Оно возникло как объективная потребность общества в выполнении определенных функций (в том числе и экономических), обеспечивающих выживание и развитие самого общества. Государство не навязано обществу извне. Оно является порождением его противоречий, которые общество не в состоянии само разрешить.

Взгляды на роль государства в экономике меняются в зависимости от исторической ступени развития общества. Так, меркантилисты (XVII в.) рассматривали основную задачу государства в стимулировании торговли и в этом аспекте обосновывали необходимость активной государственной торговой политики. В трудах же родоначальников экономической теории — А. Смита (1723—1790) и Д. Рикардо (1772—1823) только «свободная игра рыночных сил (принцип *laissez faire*)» создает гармоничное устройство общества». Активное же вмешательство государства в хозяйственную деятельность не содействует быстрому успеху в рыночной экономике.

Мировая практика показывает, что на протяжении всего XIX в. и начала XX в. роль государства в развитии капиталистической экономики оставалась незначительной. Но мировой экономический кризис 1929—1933 гг. XX в., или Великая депрессия, спровоцировал рост государственного регулирования в капиталистической экономике. Появилась кейнсианская концепция вмешательства государства в экономику. Она предусматривала стимулирование совокупного спроса посредством роста государственных расходов на общественные работы. В западноевропейских странах и особенно в США рекомендации кейнсианской теории стали использовать на практике, и, как отмечают экономисты-историки, они добились определенных успехов. На рубеже 70—80-х гг. XX столетия кейнсианская теория и основанная на ней экономическая политика подверглись критике со стороны монетаристов. Ее возглавил американский экономист, лауреат Нобелевской премии Милтон Фридман. Он отверг кейнсианскую идею государственного регулирования экономики и выдвинул собственную идею — идею возрождения свободного предпринимательства, т.е. отдал пальму первенства свободному рынку. По существу это возврат к идеям А. Смита

и Д. Рикардо. И что характерно, в последней четверти XX в. смитовско-фридманская концепция получила реальное воплощение в экономической политике правительства всех развитых стран, в том числе и в России.

Таким образом, реальное участие государства в регулировании экономики менялось волнообразно. Характерно, что так же менялись теоретическая оценка этого явления и характер отдельных направлений государственного регулирования экономики. В настоящее время экономическое развитие современных развитых стран происходит в рамках смешанной модели — модели взаимодействия государственного регулирования как наиболее эффективной в преодолении государства и частного сектора экономики с целью нейтрализации нежелательных последствий спонтанной самоорганизации и достижения устойчивости в определенный период времени.

Рыночная экономика представляет собой сложную систему отношений с многочисленными элементами и связями. Среди факторов, обеспечивающих устойчивость рыночной экономики и ее эффективное развитие, необходимо выделить экономическую роль государства. До проведения курса рыночных реформ государство в России (точнее, в Советском Союзе) непосредственно определяло стратегию социально-экономического развития страны. Полнота полномочий была сконцентрирована в руках исполнительных государственных органов, которые в свою очередь выступали глашатаями директив Коммунистической партии Советского Союза. Такая гипертрофия экономической роли государства не была случайной. Она была обусловлена сосредоточием в руках государства собственности на национальные ресурсы. Лишь в некоторых сферах в той или иной мере господствовали колхозно-кооперативная собственность (сельское хозяйство) и кооперативная собственность в форме потребительской кооперации (торговля).

В 1990-х гг. в России были осуществлены радикальные меры по разгосударствлению экономики, т.е. произошла приватизация большей части государственной собственности. Это привело к разрушению централизованной (плановой) системы управления и установлению новых принципов управления — через систему рынков и цен. Огульная критика экономической роли государства и преувеличение роли рынка в экономических отношениях привели к своеобразному экономическому кризису в России.

Поиск путей выхода из кризиса и обеспечения устойчивого развития российской экономики требует создания единой концепции вмешательства государства в экономику и соответственно нового ос-

мысления экономической роли государства в странах переходного периода, в том числе и современной России.

Отсюда становится очевидным, что необходимо исследовать эволюцию взглядов на государство и показать объективную необходимость в переосмыслении его роли в различных экономических системах. Не менее важно проанализировать изменение экономических функций современного государства как в развитых странах, так и в России, начиная с проведения курса рыночных преобразований и по настоящее время; показать содержание и выявить специфику основных моделей государственного регулирования рыночной экономики, а также провести анализ новых явлений в государственном регулировании рыночной экономики развитых стран в условиях формирования и развития социального государства и глобализации мировой экономики; определить потенциал и тенденции государственного регулирования рыночной экономики на перспективу (на примере России).

## **8.2. Социально-экономические функции «эффективного государства»**

Государство, чтобы стать эффективным, должно выполнять следующие социально-экономические функции.

1. Функция, обеспечивающая формирование частной собственности через приватизацию государственных предприятий, включая легализацию права частных лиц на создание новых предприятий, продажу большей части государственной собственности и демонополизацию производства в различных отраслях. Причем частная собственность должна стать господствующей во всех сферах экономики. Таким образом в рыночной экономике формируется государственный сектор.

Считается, что существует прямая зависимость величины государственного сектора от уровня экономического развития: чем выше уровень экономического развития, тем меньше объективная потребность в государственном секторе. Отсюда оптимальный размер государственного сектора в развитой рыночной экономике должен составлять не более 15% ВВП. Как показывает практика западноевропейских стран и США, это соответствует устойчивым темпам роста ВВП порядка 2,5—3,5% в год.

Однако для российской экономики, носящей переходный характер, еще длительный период времени предполагается высокий уровень доли государственного сектора в ВВП (до 35% и более).

2. Функция, обеспечивающая создание условий для свободного предпринимательства, конкуренции, системы рынков, а также откры-

той экономики благодаря разумному антимонопольному регулированию и соблюдению личного интереса при принятии решений. Это означает, что государство должно создать и совершенствовать правовую базу хозяйствования с целью: а) повышения роли законов в деятельности всех субъектов рыночной экономики, способствующих упорядоченности их деятельности; б) стимулирования и поддержки реальных секторов экономики, способных обеспечить быстрый экономический рост за счет разумной денежно-кредитной, финансовой и валютной политики.

3. Социальная функция. (Подробнее см. в главе, специально посвященной социальной политике российского государства.)

Вероятнее всего, реализация этих функций обеспечит создание в России системы рыночной экономики, в которой силы свободного рынка позволят создать условия для быстрого экономического роста и повышения жизненного уровня населения.

Государство, реализуя свои функции, призвано сбалансировать и обеспечить удовлетворение частных и общественных интересов. В экономической теории есть различные подходы к пониманию экономической роли государства. Так, существенное ограничение экономической роли государства можно обнаружить во взглядах либералов. В частности, в России в результате молниеносных преобразований отношений собственности заметно изменились объем и содержание государственной деятельности в экономической сфере. Вместо прямых командных методов управления, господствовавших до проведения курса рыночных реформ (1991), на передний план вышло институциональное, или косвенное, регулирование экономической жизни.

Социальные функции государства в рыночной экономике становятся ведущими, трансформируя в свою очередь правовую базу государства. Государство получило особые права по перераспределению благ и тем самым приобрело специфическую функцию реального обеспечения формального равенства людей. Необходимость правового ограничения свободы предпринимательства и усиления социальной функции государства послужила основой западногерманского «экономического чуда» Л. Эрхарда. В второй половине XX в. его концепция социально ориентированного рыночного хозяйства прочно вошла в теорию и практику государственного регулирования экономики развитых стран. Образно говоря, «социальная чаша весов» становится приоритетной по сравнению с прежней экономической ролью государства в рыночной экономике. Одним из наиболее важных ее институтов стало социальное партнерство, формирующее принципиально новые отношения между работниками, работодателями и государством.

И происходит это с целью разрешения противоречий, обусловленных различием положения основных субъектов рыночной системы — наемных работников и работодателей. Это обстоятельство требует активного участия в социальном диалоге третьего участника — государства.

### **8.3. Объем и содержание государственной деятельности в рыночной макроэкономике**

В условиях крупных преобразований отношений собственности, широкого применения финансово-налоговых рычагов, растущей самостоятельности хозяйствующих субъектов и известной децентрализации управления меняются объем и содержание государственной деятельности в экономической сфере. Вместо прямых командных методов управления на передний план выходит косвенное (административное) государственное регулирование экономики, призванное создавать благоприятные условия для хозяйствования. Соответственно должен меняться весь управленческий инструментарий. В этом аспекте государство, чтобы стать эффективным, должно выполнять следующие социально-экономические функции.

1. Государство должно создать и совершенствовать правовую базу хозяйствования с целью: а) повышения роли законов в деятельности всех субъектов рыночной экономики, способствующих упорядоченности их деятельности; б) стимулирования и поддержки реальных секторов экономики, способных обеспечить быстрый экономический рост; г) широкого использования договорных способов регулирования экономических отношений.

2. В рыночной экономике государственное установление правового экономического порядка нужно сочетать с созданием свободных рынков труда и капитала, а также равных условий для различных участников рыночной экономики. Неравное отношение к различным рыночным агентам снижает вероятность иностранных инвестиций, которые крайне важны для создания свободных рынков труда и капитала, что обеспечивает решение проблемы ускоренного экономического роста.

3. В этой связи необходимо уменьшать долю государственных расходов в ВВП и, таким образом, уменьшать размер государственного сектора. Это позволяет дать правильный ответ на вопрос: сколько должно быть государства в рыночной экономике? На наш взгляд, существует прямая зависимость соотношения рынка и государственного регулирования от уровня экономического развития: чем выше уровень экономического развития, тем меньше объективная потребность в го-

сударственном регулировании. Считается, что оптимальный размер государственного сектора в развитой рыночной экономике должен составлять не более 15% ВВП. Как показывает практика западноевропейских стран, США, это соответствует устойчивым темпам роста ВВП порядка 2,5—3,5% в год. Для российской же экономики еще длительный период времени предполагается высокий уровень доли государственных расходов в ВВП (до 35%). Таким образом, в переходной экономике высокие темпы экономического роста (7% и более) требуют существенного государственного вмешательства в экономику. А это означает, что власть российского государства следует использовать для установления грамотных «правил игры» в отношении рыночных сделок. Эта задача включает в себя несколько аспектов. Необходимо разграничить права собственности. Российскому правительству следует создать механизм, при помощи которого физические лица могли бы четко подтвердить свое право собственности на имущество, будь то земля, жилье или финансовые инвестиции. Следует установить и обеспечить выполнение норм, закрепляющих свободу заключения договоров при ограниченном, а в дальнейшем практически полном отсутствии государственного вмешательства. При осуществлении государственной политики необходимо создать равные условия для различных участников рыночной экономики. Неравное отношение к различным экономическим агентам снижает вероятность иностранных инвестиций, которые крайне важны для обеспечения быстрого экономического роста и сближения уровней развития. Следует создать благоприятные условия для движения труда и капитала. В конечном итоге России нужно научиться правильно расходовать государственные средства. И более того, научиться жить по собственным средствам, не за счет заимствований, денежной эмиссии, экспроприации частных активов.

В этой связи «рыночное государство» должно выполнять следующие функции.

Во-первых, это функция, обеспечивающая формирование частной собственности через приватизацию государственных предприятий, включая легализацию права частных лиц на создание новых предприятий, продажу большей части государственной собственности и демонополизацию производства в различных отраслях. Причем частная собственность должна стать господствующей как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. Она должна быть гарантирована законом, защищающим права собственника и обеспечивающим надежность выполнения хозяйственных договоров.

Во-вторых, функция, обеспечивающая создание условий для конкуренции и открытой экономики благодаря разумному антимонопо-

польному регулированию, свободному предпринимательству и реализации личного интереса при принятии решений.

Вероятнее всего, реализация этих функций обеспечит создание в России системы рыночной экономики, в которой силы свободного рынка позволят создать условия для быстрого экономического роста и повышения жизненного уровня населения. При этом не следует забывать, что главная цель государства в переходный период — это достижение более высокой экономической результативности, способствующей обеспечению устойчивого роста благосостояния народа и повышению качества жизни. Эти целевые установки выражают устойчивые, непреходящие интересы нации. Это означает, что все функции государственной деятельности должны быть социально полезными.

## **8.4. Стратегия государственного управления в России**

В современной экономической литературе принято выделять два основных понимания причин возникновения и роли государственного управления в функционировании экономики:

- как средства реализации общественного интереса (интереса общества в целом);
- как средства реализации некоторых частных интересов (отдельных компаний, групп бизнесменов или государственных служащих).

Понимание государственного управления как деятельности, служащей исключительно общественным интересам, восходит к работам А. Пигу. Оно связано с одним из базовых положений современной экономической теории, согласно которому рынок совершенной конкуренции обеспечивает наиболее эффективное использование ресурсов, однако делает это лишь в том случае, если товары, обращающиеся на рынке, лишены внешних эффектов, а участники рынка обладают полнотой информации и неограниченными вычислительными способностями.

Существование же внешних эффектов приводит к так называемым провалам (изъянам) рынка. Последние выражаются в том, что потребительский выбор оказывается несовершенным, дезориентируя производство (сторону предложения) и уводя фактическое распределение ресурсов от наилучшего состояния. Кроме того, в экономике существуют общественные блага, которые в силу своих особенностей производятся рынком не в оптимальных объемах (или недопроизводятся). Устранение таких несовершенств и является причиной, порождающей,

по мнению сторонников данного теоретического подхода, необходимость в государственном вмешательстве в экономику путем установления регуляций как специальных правил поведения экономических агентов. Поскольку реально функционирующие рынки весьма далеки от идеальной модели рынка совершенной конкуренции, функционирование большинства из них для приближения к идеальной модели нуждается в корректирующих воздействиях государства — государственном регулировании.

Более конкретно, в соответствии с существующими теориями общественного интереса государственное регулирование призвано компенсировать четыре основных недостатка, связанных с функционированием чисто рыночной экономики:

- несовершенство конкуренции;
- несбалансированность рынка;
- отсутствие рынков;
- нежелательные результаты функционирования рынка.

Исследуя стратегию государственного управления в России, мы отмечаем, что концентрация внимания государства на решении краткосрочных проблем нарушает внутреннюю субординацию параметров развития экономики как сложной иерархической системы. В этой связи необходима разработка долгосрочной стратегии государства на разных уровнях экономического развития. Необходимо активное участие государства в формировании новой экономической системы в результате проведения структурной (промышленной, научно-технической) политики с выработкой для этих целей специального комплекса инструментов фискальной и кредитно-денежной политики.

Перед российским государством стоят следующие задачи:

- осуществить реформу власти;
- провести модернизацию экономики.

Цели стратегии достижимы только в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является устойчиво опережающий рост экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы.

Сложность проблем и глубина необходимых преобразований требуют комплексного подхода к проведению реформы государственной власти, модернизации экономики и социальных преобразований. Для достижения цели стратегии необходимо равномерное продвиже-

ние по этим направлениям, без этого будет невозможно создать реальную основу и механизм поступательного развития экономики и общества в целом.

## 8.5. Государственные национальные проекты

По инициативе Президента РФ В.В. Путина (5 сентября 2005 г.) была выдвинута программа приоритетных национальных проектов. Ключевыми словами его речи были следующие: «Концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России — это необходимое и логичное развитие нашего с вами экономического курса, который мы проводили в течение предыдущих пяти лет и будем проводить дальше. Это гарантия от инертного проедания средств без ощутимой отдачи. Это курс на инвестиции в человека, а значит — в будущее России». Вряд ли можно не согласиться с этим тезисом.

В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» глава государства выделил:

- здравоохранение;
- образование;
- жилье;
- сельское хозяйство.

Национальный проект в сфере здравоохранения предусматривает повышение приоритетности первичной медико-санитарной помощи, повышение зарплаты некоторым категориям врачей (например, участковым терапевтам), а также денежные выплаты врачам, медсестрам, акушерам; выделение средств на вакцинации, обследования новорожденных и профессиональную переподготовку кадров.

В рамках же национального проекта «Здоровье» проводится дополнительный проект — «Родовые сертификаты».

Национальный проект в сфере образования предусматривает создание двух новых университетов (Южный и Сибирский федеральный университеты); двух бизнес-школ, выделение грантов, поощрение лучших учителей, а также талантливых студентов и аспирантов, меры по дополнительному образованию военнослужащих.

Национальный проект в сфере строительства жилья предусматривает:

- увеличение к 2010 г. объемов жилищного строительства в 2 раза; увеличение доли населения, способного приобрести жилье, с 9 до 30%;
- снижение ставки по ипотечным кредитам с 15 до 8% в 2008—2009 гг.;

- выделение жилищных субсидий ряду категорий граждан;
- модернизацию ЖКХ.

Национальный проект в сфере *сельского хозяйства* направлен на приоритетное развитие животноводства, преодоление демографического кризиса в отрасли, на борьбу с бедностью, создание современного конкурентоспособного сельхозпроизводства, а также на стимулирование развития малых форм агробизнеса.

С актуальностью этих проектов для сегодняшней и будущей России мы полностью согласны. В сложившейся ситуации значимость выбранных приоритетов определяется необходимостью повышения темпов экономического роста, особенно в части выработки своевременных рекомендаций для удвоения ВВП России к 2010 г.

Однако возникает вопрос: а почему только эти четыре сферы деятельности выделены как приоритетные национальные направления, а не такая проблема, как индустриализация страны на инновационной основе?

Никто не отрицает важность предложенных четырех национальных проектов, но это всего лишь «стрельба по воробьям». Известно, что в любом человеке все органы, а в экономике все отрасли должны работать нормально. Но как в биологическом, так и в экономическом организме имеется ядро, от которого зависит их жизнеспособность. Ни для кого не секрет, что для человека — это сердце (вряд ли кто будет это оспаривать), а для экономики, на мой взгляд, — это материальное производство, или производство средств производства, т.е. совокупность средств труда и предметов труда. Напомню кратко, что, по Марксу, средства труда — все то, с помощью чего создается товар (продукт) или услуга. В свою очередь они представляют собой совокупность: 1) орудий труда — это станки, машины, оборудование, или костно-мускульная система производства, 2) сосудистой системы — трубы, цистерны, бочки и т.д. и 3) производственной инфраструктуры, или общих условий, непосредственно не участвующих в процессе создания продукта, но без которых производство невозможно. Это информация, линии электропередачи, дороги, здания, неподвижные сооружения и т.д. По Марксу, эпохи различаются не тем, что производится, а тем, как производится, т.е. за счет каких средств труда. Считаем, что это правильно. Нет сомнений, что сердцевина экономики — это производство орудий труда — станков, машин, оборудования. Отсюда приоритетным направлением нужно считать развитие машиностроительного комплекса, обеспечивающего эффективное развитие всех, абсолютно всех отраслей.

Устойчивое экономическое развитие национальной экономики в условиях глобализации возможно только при высоком уровне ее конкурентоспособности на мировом рынке. Таким образом, конкурентоспособность национальной экономики является решающим фактором, определяющим место и роль каждой страны в мировой экономике и политике. Именно поэтому ведущая роль в обеспечении конкурентоспособности страны на всех уровнях принадлежит государству, которое разрабатывает экономическую стратегию и политику, обеспечивает экономическую безопасность, создает условия и механизмы для реализации конкурентных преимуществ национальных производителей на внутреннем и мировом рынках. Нормой в системе международных экономических отношений стало активное участие правительственные органов в поддержке национальных экспортёров, защите их интересов на региональном и глобальном уровнях. Национальная конкурентоспособность определяется в первую очередь способностью промышленности той или иной страны постоянно развиваться и производить инновации. Таким образом, промышленность как ведущая сфера материального производства играет исключительно важную роль в конкурентоспособности национальной экономики, что в свою очередь определяет необходимость формирования эффективной национальной промышленной политики. Данное положение особенно актуально для современной России, поскольку экономические реформы в конце XX в. характеризовались обвальным сокращением производства, падением экономической активности, резким снижением капитальных вложений, разрывом традиционных внешнеэкономических связей, деградацией технологической структуры промышленности, особенно в высокотехнологичных и наукоемких отраслях. Между тем, как отметил в 2006 г. в своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин: «В условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами»<sup>1</sup>. Еще ранее, в 2004 г. им была сформулирована государственная стратегическая цель: «Мы должны быть конкурентоспособны во всем — и человек, и отрасль, и население, и страна. Вот это должна быть наша основная национальная идея»<sup>2</sup>. Следовательно, задача формирования промышленной политики для обеспечения национальной конкурентоспособности в условиях открытой экономики является приоритетной государственной задачей,

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию 10 мая 2006 г. // <http://infokey.vistcom.ru>.

<sup>2</sup> [http://www.opec.ru/news\\_doc.asp?d\\_no=45889](http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=45889) 12.02.2004.

ребующей скорейшей реализации, особенно в условиях активизации процесса присоединения России к Всемирной торговой организации. Что обусловило то положение, что национальная промышленная политика как часть общей экономической политики является одной из наиболее широко обсуждаемых и одновременно одной из наиболее дискуссионных концепций в экономической литературе. Вместе с тем при всей противоречивости позиций различных исследователей сам факт дискуссий о необходимости активизации действий государства, бизнеса, общественных организаций в этой области показывает высокую актуальность и значимость данной проблемы. России в настоящее время необходимо преодолеть чрезмерную зависимость от конъюнктуры мирового рынка энергоносителей, а это возможно только в том случае, если государство сумеет четко определить принципы, цели, задачи и приоритеты промышленной политики в контексте повышения международной конкурентоспособности национальной экономики.

Российское же правительство ориентирует нашу экономику на решение проблем оплаты труда. А нужно, наоборот, обеспечивать экономику новым промышленным производством, а номинальная (а точнее, «номинальная») оплата труда сама приложится. Нужно знать законы экономики, в частности: не рост номинальной заработной платы ведет к росту производительности труда, а новые станки, машины, оборудование. Вот и надо все виды деятельности обустраивать инновациями. Эмпирический анализ тенденций и факторов экономического роста в развитых странах за последний десятилетний период указывает на возросшую роль инноваций и системы конкуренции как ключевых движущих сил более продуктивного экономического роста, воплощенного в росте ВВП. Это касается и национальных проектов. Например, ни слова не говоря о развитии строительной индустрии, правительство выдвигает национальный проект — «Доступное жилье». При этом государство не собирается строить социальное жилье. Хотя предоставлять жилье для военных и государственных служащих — это обязанность государства и без всяких национальных проектов. Однако российское государство предлагает решить эту проблему за счет ипотечного кредитования, т.е. за счет средств населения. А что такое ипотечное кредитование? Это на самом деле самая обыкновенная финансовая операция, причем весьма выгодная банкам (подробнее см. раздел 3). Говорить о том, что жилье станет доступнее при ставке в 15—16% годовых, — просто издевательство над гражданами России, особенно если учесть, что личные доходы большинства населения равны, а иногда меньше прожиточного минимума. Отсюда ипотека — это же фикция! А что же может жилье действительно сделать доступным?

1. Реальное снижение процентных ставок по ипотечному кредитованию.
2. Стимулирование малоэтажного частного строительства.
3. Государственная поддержка и прямые частные инвестиции в строительные технологии.
4. Целевое льготное налогообложение строительных компаний, осуществляющих строительство социального жилья<sup>1</sup>.

А где же гражданское общество? Почему оно так инертно? Почему оно не защищает свои интересы? А не является ли причиной тому отсутствие у российского гражданского общества главной социальной опоры — местного самоуправления, базирующегося на муниципальной собственности? Попытаемся ответить на поставленные вопросы.

---

<sup>1</sup> В этом аспекте представляет интерес следующий тезис: «Частные расходы на образование, здравоохранение и пенсии должны относиться на затраты для целей налога на прибыль, а также быть освобождены от ЕСН и НДФЛ в социально разумной и максимально возможной степени. Считаю, что аналогичный порядок мог бы применяться и в случае софинансирования компаниями выплат процентов по ипотечным кредитам своих сотрудников. Также следует развить законопроекты, направленные на создание комфортных налоговых условий для благотворительной деятельности. Мы этим начали заниматься, но еще многое предстоит сделать» (из выступления Д. Медведева 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске).

## Раздел II

# МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

### Введение

Муниципальная собственность отражает объективные по своему содержанию социально-экономические отношения по поводу владения, пользования и распоряжения общественными благами на территории муниципальных образований. Поэтому очень важно определить механизмы ее реализации, учитывая, что муниципальная собственность является основой социально-экономического развития локальных территориальных образований (городов, районов, поселений). Важнейшими механизмами совершенствования роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений являются факторы, стимулирующие территории к саморазвитию на основе реализации местными сообществами права на осуществление местного самоуправления. Демократическая форма управления муниципальной собственностью обеспечивает обратную связь между населением и властью, что чрезвычайно актуально в современном экономическом развитии России.

Мировая практика показывает, что общества, не способные привлечь население к управлению муниципальной собственностью, нередко становятся жертвой никем не контролируемой государственной власти. В этих случаях появляется повод для роста государственного монополизма. Развитие муниципальной собственности и есть в некотором роде панацея от его безраздельного господства. На наш взгляд, нельзя обеспечить эффективное социально-экономическое развитие общества в условиях господства только одной формы собственности. Необходимо развивать различные формы собственности, опираясь как на государственные, так и на демократические механизмы управления собственностью, и использовать их в решении всего комплекса проблем, способствующих созданию системы эффективного функционирования собственности, отвечающей требованиям XXI в.

Поиск решения проблем совершенствования роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений делает избранную тему актуальной для научного исследования с позиции перспектив ее развития в российской экономике.

Существенный вклад в разработку научных проблем собственности в системе рыночной экономики внесли отечественные экономисты: Л.И. Абалкин, А.В. Бузгалин, Ю.Ф. Воробьев, С.Ю. Глазьев, А.Е. Городецкий, Т.Ю. Горькова, В.Д. Камаев, А.А. Кочетков,

И.К. Ларионов, С.П. Макаров, В.И. Новичков, С.С. Носова, Ю.М. Осипов, Д.Е. Сорокин, В.Л. Тамбовцев, К.А. Хубиев и др.

Среди ученых-экономистов, занимающихся разработкой практической значимости муниципальной собственности, заслуживают интерес работы В.А. Воротилова, В.Г. Захарова, Е.А. Иванова, Д.С. Львова, В.Н. Овчинникова, Д.М. Полтеровича, С.Г. Струмилина, Т.С. Хачатурова. В современной России появились работы, исследующие тенденции и закономерности развития отдельных регионов, муниципальных образований, основой развития которых являются отношения муниципальной собственности. Этими вопросами занимаются Ю.П. Алексеев, А.Н. Алисов, А.Г. Воронин, Н.П. Гибalo, М.В. Глазырин, Ю.С. Дульщиков, В.Н. Лексин, Ю.М. Швырков.

Изучение роли муниципальной собственности в обеспечении самостоятельности местных органов власти проводится в работах Е. Илюхиной, А. Кулагина, В. Сухачевского. Проблемам формирования муниципальной собственности в развитии городов посвящены труды А. Воронина, В. Задорожного, Г. Ивлевой, В. Любимовой, А. Серикова. В работах В.А. Виноградова, В.Н. Иванова, В.И. Куликова раскрывается содержание, показываются механизмы приватизации, разгосударствления и формирования муниципальной собственности. Роль муниципальной собственности в регулировании земельных отношений исследуется в публикациях Д. Васильева, А. Бравермана, Н. Головацкой, С. Лазуренко, И. Новицкого, С. Кабакова. Финансовым и бюджетным проблемам местного самоуправления посвящены работы Н. Альвианской, А. Барского, В. Кирпичникова, С. Чижова<sup>1</sup>.

Однако при исследовании данной проблемы с позиции экономической теории еще недостаточно уделяется внимания анализу сущности, характерных черт, функций муниципальной собственности, ее соотношению с другими формами собственности, места и роли в воспроизводственном процессе в системе рыночных отношений, а также исследованию концептуальных основ формирования и использования

---

<sup>1</sup> Различные теоретические положения формирования и функционирования муниципальной собственности в рыночной среде содержатся в научных исследованиях таких зарубежных ученых, как Г. Беккер, Дж. Бьюкенен, Ф. Визер, Дж. М. Кейнс, Р. Коуз, А. Маршалл, К. Маркс, Н.Г. Мэнкью, Д. Норт, Д. Рикардо, А. Смит, Р. Фишмен, Дж. Хиви, Ф. Шнапп, О. Шпенглер и др. Зарубежный опыт формирования муниципальной собственности широко представлен в исследованиях Г. Барабашева, Н. Клинова, Ф. Кнемайера. В их работах изложены функции муниципалитетов в процессе формирования собственности, а также механизм взаимодействия местных органов власти и фирм.

финансовой и социальной составляющих в муниципальной собственности современной России.

Неразработанность вышеперечисленных вопросов и необходимость поиска новых концептуальных подходов к совершенствованию роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений в современной России и предопределили выбор темы настоящего исследования, его цель, задачи, объект и предмет исследования.

Целью исследования являются выявление сущности, характерных черт, функций, механизма реализации муниципальной собственности и обоснование основных направлений совершенствования ее роли в системе рыночных отношений (на примере России).

Для достижения поставленной цели определены задачи исследования:

- проанализировать эволюцию взглядов на содержание муниципальной собственности в системе рыночных отношений и ее соотношение с другими формами собственности;
- определить механизм формирования и развития муниципального собственника в системе рыночных отношений;
- рассмотреть место муниципальной собственности в воспроизводственном процессе и принципы формирования муниципального хозяйства;
- проанализировать механизм реализации муниципальной собственности;
- обосновать возрастание роли инфраструктурной социальной составляющей как фактора эффективного функционирования муниципальной собственности в системе рыночных отношений;
- разработать основные направления совершенствования роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений (на примере России).

Объектом исследования являются процессы, закономерности и тенденции формирования, развития и совершенствования муниципальной собственности в системе рыночных отношений, представленной в виде имущества, доходов местного бюджета, внебюджетных фондов, муниципальных предприятий и учреждений.

Предметом исследования являются социально-экономические отношения, в системе которых формируется, функционирует, воспроизводится и совершенствуется муниципальная собственность как основа развития территориально локализованного хозяйства.

Общий замысел работы заключается в решении научной задачи, связанной с выявлением методов и путей развития муниципальной собственности в условиях рыночной экономики, позволяющих обеспе-

чить высокие темпы экономического роста как в развитых странах, так и в современной России.

Научная новизна данного исследования заключается в следующем:

- уточнены эволюция взглядов на содержание, характерные черты, функции муниципальной собственности и ее соотношение с другими формами собственности;
- обосновано формирование муниципального собственника;
- определено место муниципальной собственности в воспроизводственном процессе и конкретизированы принципы формирования муниципального хозяйства;
- разработан механизм реализации муниципальной собственности в системе рыночных отношений, способствующий развитию местного самоуправления;
- обосновано возрастание роли инфраструктурной социальной составляющей как фактора эффективного функционирования муниципальной собственности в системе рыночных отношений;
- разработаны основные направления совершенствования роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений (на примере России).

Структура работы определена логикой исследования взаимосвязанных проблем и совокупностью решаемых задач. Она отражает предмет, цель, задачи, логику и результаты исследования.

# Глава 1. Муниципальная собственность: теоретико-методологический аспект

## 1.1. Муниципальная собственность: ее сущность и соотношение с другими формами собственности

Собственность в отечественной научной литературе традиционно рассматривается как определяющая компонента социально-экономического развития общества<sup>1</sup>. Как правильно отмечается в курсе лекций, изданном под редакцией профессора А.А. Кочеткова: «Собственность — это сложная, многообразная система отношений между людьми, их общественными образованиями (вероятно, подразумеваются муниципальные образования — *П.А.*), классами, социальными группами, отдельными коллективами и гражданами по поводу присвоения (отчуждения) средств производства (условий производства) и результатов производства (материальных благ и услуг)»<sup>2</sup>. Отражая роль собственности в социально-экономическом развитии, в интересной монографии, подготовленной к изданию кафедрой политической экономии и международных экономических отношений Российской государственного социального университета, четко сказано: «Общеизвестно, что собственность является социально-экономической основой хозяйственного бытия, а все прикладные аспекты производственной и распределительной деятельности выступают лишь функцией развивающейся системы отношений между различными экономическими агентами по поводу и в связи с присвоением благ»<sup>3</sup>. Мы согласны с такой оценкой сущности и роли собственности в экономическом развитии. Однако новое время требует специальных разработок, направленных, как правильно подчеркнуто, «на выявление базисных основ взаимосвязанного единства движения собственности и формирования социально ориентированной рыночной экономики», так как многие вопросы, связанные

<sup>1</sup> См.: Шкредов В.П. Метод исследования собственности в «Капитале» К. Маркса. М., 1973; Колесов Н.Д. Общественная собственность на средства производства — основное производственное отношение социализма. Л., 1967; Тарасов А.Ф., Бойко А.Н. Собственность на средства производства: возникновение и экономическое содержание // Экономические науки. 1976. № 11. С. 17.

<sup>2</sup> Основы экономической теории: Курс лекций / под общ. ред. А.А. Кочеткова. М.: ИТК «Дашков и К», 2004. С. 114.

<sup>3</sup> Собственность в системе социально-экономических отношений: Теоретико-методологические и институциональные аспекты / под ред. чл.-корр. РАН В.И. Жукова. М.: Рос. гос. соц. ун-т, 2005. С. 19.

с определением сущности и форм ее развития, на сегодняшний день остаются спорными»<sup>1</sup>.

Что очень важно, предлагается новая методология исследования сущности собственности, которая «заключается в том, чтобы, во-первых, объяснить глубинную основу ее трансформации; во-вторых, сформировать общий базис теории собственности; в-третьих, создать инструментарий истинного распознания изменяющегося явления трансформирующейся сущности»<sup>2</sup>. На наш взгляд, такая установка позволит нам правильно подойти к раскрытию сущности муниципальной собственности и ее места в системе рыночных отношений.

Важно отметить, что в современных работах подчеркивается важность институционального подхода к исследованию собственности, что позволяет четко разграничивать ее юридическое и экономическое содержание. «Названный подход, как справедливо подчеркивается в вышецитируемой монографии, часто идентифицируется с широко известной экономической теорией прав собственности, являющейся частью институциональной экономической теории как таковой»<sup>3</sup>. Согласно институциональному, или юридическому, аспекту, собственность рассматривается как право собственности, т.е. как правовое регулирование имущественных отношений, складывающихся в процессе производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта. Право собственности призвано обеспечить беспрепятственное и эффективное использование производителями факторов производства, а обмен правами собственности — эффективное функционирование самого рыночного механизма. В связи с этим и выделяются две структуры отношений собственности: институциональная и экономическая. Они находятся в единстве, при котором одна сторона предполагает другую. И это определяет два подхода к содержательной характеристике категории «собственность», что предполагает их координацию, выявление степени их качественного соответствия.

Отсюда не случайно в настоящее время в мировой экономической науке наиболее значимыми направлениями в обосновании сущности, места и роли собственности в системе рыночных отношений выступают марксизм и институционализм.

По Марксу, собственность есть «отношения индивидов друг к другу... отношения к материалу, орудиям и продуктам труда». Со-

<sup>1</sup> Собственность в системе социально-экономических отношений: Теоретико-методологические и институциональные аспекты. С. 7.

<sup>2</sup> Там же. С. 45.

<sup>3</sup> Там же. С. 30.

глазно марксизму, собственность выступает как объективная экономическая категория, выражающая систему производственных отношений по поводу владения, распоряжения, присвоения и пользования материальными благами. Собственность рассматривается как сущностная характеристика способа производства<sup>1</sup>. Марксизм оперирует понятием «отношения собственности». Институционализм использует понятие «право собственности». Как мы видим, уже на уровне ключевых дефиниций видна разная трактовка собственности. Согласно институционализму, право собственности — это совокупность властных прав, складывающихся между людьми по поводу использования ими экономических благ. Под правом собственности понимается санкционированная обществом система поведенческих отношений между людьми посредством законов, нормативных правовых актов, традиций, обычая и т.д. Эти отношения представляют собой нормы поведения по поводу благ, которые любое лицо должно соблюдать в своих взаимодействиях с другими людьми или нести издержки из-за их несоблюдения. Иначе говоря, право собственности — это определенные «правила игры», принятые в обществе.

Марксистский анализ собственности был достаточно глубоко представлен в советской научной литературе<sup>2</sup>. Институциональная же теория прав собственности меньше исследована отечественными учеными.

В этой связи хотелось бы подчеркнуть следующие моменты. В современной трактовке собственности ключевая роль отводится понятию «институт», определяемому как совокупность: а) ограничений в виде правил и предписаний; б) процедур для обнаружения отклонений от правил и предписаний; в) моральных, этических норм поведения, в пределах которых должны определяться как механизмы формирования правил и предписаний, так и механизм по осуществлению принуждения. «Институты — это правила, механизмы, нормы поведения людей, обеспечивающие их выполнение». В рыночной экономике индивид поступает независимо от того, как могут восприниматься об-

<sup>1</sup> См.: Социалистическая собственность и совершенствование форм общественной организации производства. Казань, 1971; Экономический строй социализма. Т. 1. М., 1984; Черковец В.Н., Покрытан А.К. Производственные отношения социализма и экономические законы социализма. М., 1971; Социалистическая собственность: формы реализации. М., 1989; и др.

<sup>2</sup> См.: Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990; Нураев Р.М. Курс микроэкономики. М., 1998; Олейник А. Институциональная экономика // Вопросы экономики. 1999. № 1—12; Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория. М., 1998.

ществом его действия. Он не соотносит свои поступки с понятиями законности, справедливости, честности, морали. В реальной жизни так поступать невозможно, так как экономически это будет менее эффективно. Поэтому индивид принимает ограничения со стороны институтов, но руководствуется при этом личными мотивами.

Совокупность институтов в обществе образует его институциональную структуру, определяющую уклад экономики и его эффективность. Государство может способствовать созданию эффективной институциональной структуры, устанавливая формальные «правила игры» и обеспечивая их выполнение. Оно может способствовать ускорению или замедлению институциональных преобразований. Если институциональная структура находится в стадии формирования или изменения, то будут возникать те институты, которые обеспечивают более высокую эффективность хозяйственной деятельности. От этого в конечном итоге зависит, какой тип экономической системы станет определяющим в экономике страны.

Рыночная институциональная структура включает множество институтов, важнейшими из которых являются: собственность, правовые формы организации бизнеса, рынки факторов производства (институты первого порядка), а также государственные финансы, банковская система, рынок ценных бумаг, органы социального страхования и т.д. (институты второго порядка). В целом институты выполняют важную роль в системе рыночных отношений, они обеспечивают определенность производственных отношений, которая достигается благодаря тому, что люди добровольно или по принуждению следуют сложившимся правилам и нормам поведения<sup>1</sup>. На основе предложенной методологии «муниципальная собственность» рассматривается с позиции институционального подхода (прав собственности) и экономического обоснования. Наглядным отражением в части институциональ-

<sup>1</sup> В последнее время в рамках «новой институциональной экономики», видным представителем которой является О. Уильямсон, сформировалась отличная от ранее представленной точка зрения на экономическую природу института. Институты им рассматриваются как механизмы управления контрактными отношениями. Поэтому важнейшими экономическими институтами являются фирмы, рынки и отношения контрактация. Такой подход концентрирует основное внимание на уровне опосредуемых институтами отдельных трансакций и проблеме их минимизации. В силу этого, по нашему мнению, методология марксизма и современного институционального анализа может быть использована при рассмотрении сущности муниципальной собственности и ее соотношения с другими формами собственности в системе рыночных отношений. См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб., 1996. С. 48.

нного определения понятия «муниципальная собственность» является федеральное законодательство Российской Федерации в области гражданского и муниципального права<sup>1</sup>.

Так, в соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям<sup>2</sup>. Именно муниципальное образование признается в российском законодательстве субъектом правоотношений, которому на праве собственности принадлежит муниципальное имущество (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Перечень имущества, которое может быть включено  
в состав муниципальной собственности

№ п/п	Характеристика каждого конкретного вида имущества
1	Имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения
2	Имущество, которое предназначается для осуществления отдельных переданных государственных полномочий в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
3	Имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными актами представительного органа муниципального образования

Остальное имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения и обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, может быть передано другим собственникам.

<sup>1</sup> Начало формированию муниципальной собственности в России было положено постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

<sup>2</sup> В ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточняется, что муниципальная собственность есть собственность муниципального образования. Под муниципальным образованием в соответствии со ст. 1 вышеназванного Федерального закона понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Таким образом, муниципальные образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Сложившаяся в юридической науке концепция о сущности и содержании категории «муниципальная собственность» поддерживается многими исследователями.

Однако в отечественной экономической науке данная категория и предметная область ее исследования мало разработаны. На наш взгляд, «муниципальная собственность» с позиции экономической теории отражает объективные по своему содержанию социально-экономические отношения в системе развития рыночных отношений. Она представляет собой отношения между людьми по совместному владению, распоряжению и присвоению ресурсов и результатов общественного производства в виде общественных благ для обеспечения непрерывного воспроизводства системы жизнеобеспечения на определенной территории.

Откуда появилась муниципальная собственность в Российской Федерации? Ответ чрезвычайно прост: в результате рыночных преобразований и построения демократического общества (по американскому сценарию) в России часть общенародной (общественной) собственности была передана от имени государства органам местного самоуправления на праве собственности для самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления имуществом на определенной территории. Произошла как бы «революция собственности». Признание общественной природы муниципальной собственности не означает отрицания ее самостоятельного характера, как можно посчитать при поверхностном подходе к этой проблеме. В основу выделения муниципальной собственности в обособленную, законодательно институциализированную собственность положено не стремление противопоставить ее собственности федеральной или субфедеральной, а необходимость оптимального распределения общественной собственности по уровням и специфике присвоения с целью разрешения внутренних противоречий (табл. 1.2).

Муниципальной собственности присущи две особенности. Первая состоит в том, что муниципальная собственность служит основой независимости и самостоятельного существования населения определенной территории как единого целого.

Вторая особенность муниципальной собственности заключается в том, что она служит основным инструментом социальной защиты и поддержки населения территории. Обеспеченность муниципальным

жильем, функционирование детских и образовательных учреждений, местные льготы в оплате коммунальных услуг, целевая поддержка нуждающихся и малообеспеченных позволяют поддерживать определенные социальные стандарты жизни людей на данной территории. Следовательно, муниципальная собственность выступает необходимым условием защищенности отдельных членов территориальной общности и выступает гарантией демократически организованного государства.

Таблица 1.2

**Внутренние противоречия становления  
и развития муниципальной собственности**

№ п/п	Внутренние противоречия: их характеристика
1	Противоречие между социальными институтами разных уровней местной власти — представительной и исполнительной власти
2	Противоречие между интересами работников муниципального предприятия как наемных работников и интересами собственников средств производства вследствие их проживания на территории данного муниципального образования
3	Противоречие между социальными институтами как выразителями интересов всего муниципального образования и ими как выразителями собственных властных интересов
4	Противоречие между заинтересованностью населения в равном и справедливом распределении общественных благ и их потребностью в гарантированном минимальном уровне воспроизводства жизнедеятельности
5	Противоречие между интересами хозяйственного, относительно обособленного муниципального предприятия и интересами социальных институтов как внешнего контролера и регулятора производственного процесса

Исследуя соотношение муниципальной формы собственности с другими известными формами собственности, мы исходим из точки зрения А.А. Кочеткова, согласно которой предложено различать тип (род, класс), вид (подразделения типов) и конкретные формы собственности<sup>1</sup>. К типам собственности А.А. Кочетков относит наиболее фундаментальные ее разновидности: частная и общественная собственность. Видами собственности являются трудовая и нетрудовая собственность. Формы же собственности формируются в зависимости от того, кто является субъектом собственности. Отсюда появляется государственная, совместная и общая долевая собственность, выступающая

<sup>1</sup> Основы экономической теории: курс лекций / под общ. ред. А.А. Кочеткова. С. 145.

как общество с полной ответственностью (ОПО), общество со смешанной ответственностью (ОСО), общество с ограниченной ответственностью (ООО), акционерные общества, кооперативы (производственные и потребительские), совместные предприятия (СП)<sup>1</sup>. Важнейшими критериями обоснования как типов, так и внутренних форм собственности являются, по мнению А.А. Кочеткова, отношения присвоения и хозяйственного использования средств и результатов производства<sup>2</sup>, реализуемые через деятельность субъектов. В их число входят общество в целом, местные сообщества, различные социальные группы, индивидуумы.

На наш взгляд, предложенный подход в классификации собственности по типам, видам и формам собственности, структуре ее субъектов позволяет более точно определить целевое назначение муниципальной собственности, ее соотношение с другими формами собственности как общественного феномена. Особенно если учесть, что в вышеанализируемых работах В.И. Жукова и А.А. Кочеткова исследования муниципальной собственности нет. Возникает вопрос: к какой же форме собственности ее можно отнести? В ходе исследования мы пришли к выводу, что существует разноголосица относительно определения места муниципальной собственности в существующей системе форм собственности.

В общественных науках сложилось две основных точки зрения по вопросу о видах собственности. Согласно первому подходу, собственность можно подразделить на следующие виды: государственную, частную, акционерную, кооперативную, муниципальную, семейную, личную и др. Основной недостаток данного подхода видится в отсутствии четкого определения качественно различных признаков, используемых при обосновании выбора того или иного вида собственности. Для примера приведем одну из точек зрения на муниципальную собственность, имеющую место в экономической науке.

Муниципальная собственность рассматривается как вид общественной собственности. Данное понятие объединяет государственную и муниципальную формы собственности. Общественная собственность — это особая категория. Она характеризует отношения владения, присвоения и распределения общественного блага в целях удовлетворения общественных интересов. Основной целью регулирования ее отношений является достижение общественного интереса, содержание которого не всегда совпадает с частным характером собственности. Важнейшим инструментом управления общественной собственностью

<sup>1</sup> Основы экономической теории: курс лекций. С. 149—161.

<sup>2</sup> Там же. С. 114.

в интересах местного сообщества является формирование муниципального образования, муниципалитета.

В основе второго подхода лежит классификация собственности на типы и формы собственности по ее основным субъектам.

К типам собственности относят наиболее фундаментальные, наиболее качественно особые и наиболее крупные ее разновидности. Формами же собственности служат ее группы в составе типов. Важнейшими критериями обоснования как типов, так и внутренних форм собственности являются характер ее субъектов и объектов, коренные особенности тех и других. Главные из только что названных критерий — это субъекты того или иного состояния. В число субъектов включают общество в целом, местные сообщества, различные социальные группы, личность как таковую.

К типам собственности относятся частная, общественная (общенародная), смешанная собственность.

На наш взгляд, предложенный подход к классификации собственности по типам и формам собственности, количественной структуре ее объектов позволяет более точно определить целевое назначение муниципальной собственности, ее место и роль в структуре и содержании собственности как общественного феномена.

В избранной нами классификации по типам собственности муниципальной собственности нет. Следовательно, ее можно отнести к одной из внутренних форм собственности как составного элемента одного из типов собственности (рис. 1.1).

ТИПЫ СОБСТВЕННОСТИ			
Общественная	Смешанная (в форме взаимодействия государственной и частной собственности)	Частная	
ВИДЫ СОБСТВЕННОСТИ			
Трудовая		Нетрудовая	
ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ			
Государственная		Муниципальная	
РАЗНОВИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ			
Федеральная		Субфедеральная (государственная собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга)	

Рис. 1.1. Место муниципальной собственности  
в структуре собственности

Первоначально муниципальная собственность рассматривалась как разновидность или особый уровень государственной собственности, что было обусловлено трактовкой их соотношения в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. и постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», в соответствии с которыми был установлен порядок ее формирования.

Сегодня некоторые экономисты также признают многоуровневость государственной собственности, включая в нее федеральную собственность, собственность республик, краев, областей и муниципальную (местную, или коммунальную) собственность<sup>1</sup>. Однако, относя муниципальную собственность к разновидности государственной, они ограничиваются констатацией данного положения, не анализируя и не аргументируя его в своих работах.

С другой стороны, в современной экономической литературе имеется точка зрения о негосударственном характере муниципальной собственности, о необходимости ее выделения из государственного сектора экономики. Так, Абалкин Л.И. отмечает, что муниципальная собственность не является «ни государственной, ни частной»<sup>2</sup>. Схожей позиции придерживаются также авторы коллективной монографии «Собственность в экономической системе России»<sup>3</sup>. Подобная точка зрения отражена в основных законодательных актах Российской Федерации: Конституции РФ и Гражданском кодексе РФ.

Муниципальная собственность не является формой частной собственности. Ее нельзя отнести к собственности отдельных, обособленных лиц. Частная собственность направлена главным образом на получение и умножение доходов. Ее содержание составляют общественные отношения по поводу присвоения-отчуждения названными лицами оп-

<sup>1</sup> См.: Экономика переходного периода / под ред. В.В. Радаева, А.В. Бузгалина. М., 1995; Теория переходной экономики. Т. 2: Макроэкономика: учеб. пособие / под ред. Е.В. Красниковой. М.: ТЕИС, 1998. С. 33; Управление государственной собственностью / под ред. В.И. Кошкина. М., 1997. С. 50, 65.

<sup>2</sup> Абалкин Л.И. Многообразие видов собственности и управления // ЭКО. 1996. № 1. С. 5.

<sup>3</sup> Собственность в системе социально-экономических отношений: Теоретико-методологические и институциональные аспекты / под ред. чл.-корр. РАН В.И. Жукова. М.: Рос. гос. соц. ун-т, 2005.

ределенных жизненных благ в целях обогащения. Муниципальная собственность — это не разновидность личной собственности. Содержание личной собственности включает в себя отношения между людьми по поводу индивидуального присвоения-отчуждения главным образом потребительских жизненных благ, удовлетворяющий личные потребности людей. Вряд ли можно муниципальную собственность рассматривать как разновидность колективной собственности, «так как основным субъектом местного самоуправления являются местные сообщества, а не коллективы»<sup>1</sup>. Коллективная собственность в общем плане рассматривается как отношения между людьми по поводу присвоения-отчуждения жизненных благ определенными коллективами, не объединенных территорией. Муниципальную собственность нельзя считать формой смешанной собственности. В самом общем плане смешанная собственность представляет собой относительно устойчивое единство различных типов и форм собственности. Данный тип собственности характеризуется объединением социально различных субъектов присвоения (общества, коллективов, частных лиц и т.п.) в основном на паритетных началах, без реального господства одних и без подавления других.

Муниципальную собственность следует рассматривать как форму общественной собственности. Анализ содержания общественной (общенародной) собственности как типа собственности позволяет нам отнести к одной из его форм муниципальную собственность. Под общественной (общенародной) собственностью понимается, с одной стороны, достояние общества в целом, а с другой — совместное достояние всех его составных частей (вплоть до конкретных личностей). Муниципальную собственность можно рассматривать как собственность местного сообщества в целом, так и его отдельных членов. В качестве субъектов присвоения муниципальной собственности выступают:

- местное сообщество в целом как основной, т.е. полный, глубинный собственник;
  - любой член местного сообщества.
- На наш взгляд, следует признать общественный характер муниципальной собственности и рассматривать ее как самостоятельную форму общественной собственности по следующим причинам.

1. Муниципальная собственность ориентирована на производство общественных благ с целью удовлетворения коллективных потребностей, что предполагает, с одной стороны, неделимость объектов соб-

<sup>1</sup> Кузнецова А.И. Инфраструктура: вопросы теории, методологии и прикладные аспекты. М.: Комкнига, 2006. С. 33.

ственности, т.е. невозможность выделения доли каждого конкретного члена территориальной общности и возмещения ее в денежном эквиваленте, а с другой стороны, неприбыльный характер функционирования системы собственности, нацеленной на непосредственное удовлетворение потребностей населения, развитие и совершенствование объектов собственности.

2. Социальная природа муниципальной собственности дает основание рассматривать ее как форму общественной собственности по отношению к частной собственности. Главный водораздел между частной и общественной собственностью заключается в том, что общественная собственность реализует общественный интерес, а частная — индивидуальный или групповой интерес. Собственность в рыночной системе в широком смысле слова — это соединение двух полярных полюсов, противостоящих друг другу и отражающих диаметрально противоположные подходы к формированию и развитию отношений собственности — частного и общественного. Поляризация системы собственности дает возможность определить место в ней любого имеющегося на практике вида или формы собственности, установив преимущественное преобладание частного либо общественного начала, которые и составляют сущностное содержание той или иной формы собственности. Поэтому обоснование муниципальной формы собственности от других форм подчеркивает ее общественный характер, подобно государственной форме собственности. Поэтому, видимо, не случайно это обстоятельство находит отражение в существующих отечественных статистических группировках, где государственная и муниципальная собственность объединяются в одну группу предприятий общественного сектора по отношению к частному сектору. Содержанием муниципальной собственности служат отношения между местным сообществом (единым собственником) и его составными частями (сособственниками) по поводу присвоения-отчуждения муниципальных общественных благ. Объектами муниципальной собственности как достояния местных сообществ, в принципе допустимого во всех сферах их жизнедеятельности, в агрегированном виде могут быть:

- материальные ресурсы (средства производства и обращения, разнообразные природные богатства, созданная продукция и т.п.);
- социальные ценности (в том числе на власть, свободу, безопасность, возможность получать образование);
- духовные блага (памятники истории и культуры, некоторые произведения искусства). (Более подробный состав объектов муниципальной собственности представлен в табл. 1.3.) Муниципальная собственность носит всенародно-совместный характер. Это означает, что

в ее пределах каждая социальная группа, каждый гражданин есть владелец муниципальных общественных благ не самостоятельно, не отдельно от других, а только вместе со всеми, в единстве со всеми. Ни у кого не может быть какого-либо пая (доли) в этом общенародном достоянии. Муниципальная собственность как форма общественной собственности предполагает и утверждает приоритет общенародных потребностей и интересов над личными и групповыми. Она может существовать и развиваться только при постоянном учете интересов членов местных сообществ. Всеобщий характер муниципальной собственности состоит в том, что она, возникнув, распространяется на все социальные группы, на всех членов местного сообщества. В рамках муниципальной собственности как общенародного достояния обеспечивается реальное равенство социальных групп и личностей. Все в равной степени становятся собственниками муниципальных общественных благ (материальных, социальных и духовных). Ни у кого нет преимуществ в этом отношении. На такой основе «складывается равное владение, распоряжение, пользование муниципальной собственностью».

Принципиальная особенность муниципальной собственности состоит в том, что в преобладающей своей части она является бюджетопотребляющей, а не доходопроизводящей собственностью. Значительная часть государственных бюджетных доходов (до 60—70%) направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в работоспособном состоянии. И в то же время «доходы от этой собственности редко превышают 1% общей суммы бюджетных доходов муниципалитетов».

Итак, проведенный анализ показал, что муниципальная собственность является самостоятельной формой общественной собственности. Она выступает как основа для производства общественных благ в рамках определенного территориального образования. Основным результатом функционирования муниципальной собственности становятся общественные блага, или так называемые муниципальные услуги.

В ходе исследования мы также установили, что некоторые экономисты тем не менее включают муниципальную собственность в систему государственной собственности наряду с федеральной и собственностью субъектов Федерации, при этом называют ее «местной, или коммунальной». Некоторые авторы относят муниципальную собственность к формам общественной собственности. Однако теоретически недостаточно четко разграничивают муниципальную и государственную формы общественной собственности, а в некоторых случаях отождествляют их.

Таблица 1.3  
Состав объектов муниципальной собственности<sup>1</sup>

№ п/п	Содержание объектов
1	<p>Объекты государственной собственности, расположенные на территориях, находящихся в ведении соответствующих городских (за исключением городов районного подчинения), районных (за исключением районов в городах) органов местного самоуправления:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>жилой и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, в том числе здания и строения, ранее переданные ею в ведение другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5%- и 7%-ных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения;</li> <li>жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие муниципальные объекты;</li> <li>объекты инженерной инфраструктуры города (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта (включая метрополитен), внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов;</li> <li>другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации</li> </ul>
2	<p>Объекты государственной собственности, находящиеся в ведении органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов и находящиеся на территории соответствующих городов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;</li> <li>оптово-складские мощности, предприятия и подразделения производственно-технической комплектации, необходимые для обеспечения товарооборота и объемов услуг указанных предприятий;</li> <li>учреждения и объекты здравоохранения (кроме областных больниц и диспансеров), народного образования (кроме специшкол для детей, страдающих хроническими заболеваниями), культуры и спорта</li> </ul>
3	<p>Предприятия и объекты общественного питания, учреждения народного образования, здравоохранения, культуры и спорта, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации</p>
4	<p>Предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, находящиеся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий (кроме закрытой сеси), а также предприятий и организаций Министерства путей сообщения Российской Федерации, департаментов морского и речного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации, связанных с обеспечением питания населения</p>

<sup>1</sup> См.: постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 а также ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальная собственность представляет собой единство владения, распоряжения и пользования объектами местных отношений. В современной российской муниципальной практике понятия «владение», «распоряжение» и «пользование муниципальной собственностью» рассматриваются чаще всего в качестве юридических терминов. Данное свойство муниципальной собственности необходимо рассматривать с учетом одновременного выражения в ней присвоения и отчуждения муниципальных общественных благ и ее общественного характера.

Каждый из вышеперечисленных элементов играет свою определенную роль в процессе становления и функционирования муниципальной собственности как системы общественных отношений. Обратимся к краткой характеристике ее элементов.

Если рассматриваются общественные отношения, которые складываются между членами местного сообщества (местных сообществ) по поводу владения объектами, то следует иметь в виду, что речь идет о присвоении муниципальных общественных благ членами местного сообщества и их реальном участии в каких-либо операциях с муниципальной собственностью как общественным достоянием. Вместе с тем в практике муниципального управления всегда имеет место отчуждение части членов местного сообщества от владения определенными муниципальными общественными благами. Это право присваивают отдельные члены местного сообщества на вполне законных основаниях. Следовательно, муниципальная собственность, включающая отношения между владельцами муниципальных общественных благ, отражает органическое единство владения этими благами.

Анализ общественных отношений, возникающих между членами местного сообщества (местных сообществ) по поводу распоряжения ее объектами, выявляет ситуацию, при которой определенная часть членов местного сообщества получает возможность распоряжаться муниципальными общественными благами по своему усмотрению. В то же время остальная часть лишается этой возможности. Муниципальная собственность предполагает единство распоряжения, т.е. соответствующие отношения между распорядителями определенными муниципальными общественными благами.

Под пользованием понимается реальное получение всеми членами местного сообщества муниципальных общественных благ (материальных, социальных и духовных). Если средства производства находятся в муниципальной собственности, то пользование опосредовано социальными институтами данной территории, которые административным путем через руководство соответствующих предприятий опре-

деляют масштабы и интенсивность данного присвоения. Если же средства производства находятся в других формах собственности, то социальные институты от лица населения данной территории косвенным путем через финансирование процесса производства опосредуют процесс пользования. Следовательно, процесс пользования опосредуется либо социальными институтами данной территории (представительными и исполнительными органами власти), являющимися институционализированными представителями интересов членов данной территориальной общности, либо управляющим звеном этих предприятий.

Таким образом, муниципальная собственность — это совокупность определенных общественных отношений, возникающих между членами местных сообществ по поводу владения, распоряжения и пользования муниципальными общественными благами (табл. 1.4).

Таблица 1.4

**Характеристика общественных отношений, возникающих между членами местных сообществ**

№ п/п	Характеристика каждого конкретного вида отношений
1	Общественные отношения, которые складываются между членами местного сообщества (местных сообществ) по поводу владения объектами
2	Общественные отношения, возникающие между членами местного сообщества (местных сообществ) по поводу распоряжения объектами
3	Общественные отношения между членами местного сообщества (местных сообществ) по поводу использования объектов

Как показывает вышеприведенный анализ содержания муниципальной собственности, общественные отношения имеют место во всех основных сферах жизнедеятельности местных сообществ. Это позволяет говорить о ее функциях — экономической и социальной. В экономической сфере муниципальная собственность имеет непосредственное отношение к средствам производства и обращения, рабочей силе, предметам потребления, муниципальным общественным услугам. В социальной сфере речь идет об отношениях по поводу таких ценностей, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, социальная защита нетрудоспособного населения, детей-сирот и т.д., предоставляемых членам местных сообществ на территории их проживания.

вания. Это свойство муниципальной собственности характеризует присущие ей общественные (межчеловеческие) отношения, возникновение, существование и развитие которых без данного свойства невозможны. Присвоение и отчуждение социальных благ обусловлено общественным характером муниципальной собственности, так как присваивать и отчуждать могут только люди, местные сообщества, социальные образования. Отсюда утверждаем, что муниципальная собственность — это социальное явление, форма развития общественной собственности.

Муниципальная собственность является необходимым элементом рыночного хозяйства территории, поскольку обеспечивает гарантию воспроизводства местных ресурсов в соответствии с социальными нормативами и приоритетами данной территории. Поэтому формирование муниципальной собственности объективно необходимо в условиях становления и развития демократически устроенного государства с многосекторной рыночной экономикой. В системе рыночных отношений в рамках развития отдельной территории, как известно, возникает необходимость в производстве общественных благ, которые частный сектор не способен или не заинтересован производить. Институт муниципальной собственности способен ликвидировать те негативные последствия, которые привносят в общество «провалы рынка». Именно поэтому формирование этого института становится необходимым условием эффективного функционирования рыночной системы в рамках определенной территории — муниципального образования. Итак, в широком смысле слова «муниципальная собственность» — это совокупность общественных отношений по поводу владения, распоряжения и пользования общественными благами с целью удовлетворения жизненно важных потребностей (материальных, социальных, духовных) определенного сообщества людей, расположенных на определенной территории. Она возникает, существует и функционирует не столько по усмотрению и воле отдельных индивидов, групп людей, сколько под воздействием объективных условий. Исследование социально-экономической сущности муниципальной собственности необходимо начать с рассмотрения муниципального собственника.

Муниципальная собственность — это пространственно и социально ограниченная целостная материально-общественная система воспроизводства, функциональное назначение которой состоит в обеспечении условий жизнедеятельности населения определенной территории.

## 1.2. Роль муниципальной собственности в формировании муниципального собственника

В качестве муниципального собственника выступает «муниципальное образование» (МО)<sup>1</sup>. В настоящее время под МО понимается население, административно-территориальной единицы, постоянно проживающее на ее территории, обладающее правом принимать участие в решении социально-экономических и других вопросов местного значения<sup>2</sup>. Отсюда МО — это родовое понятие, которое соединяется в себе понятия «территория» и «население», осуществляющее местное самоуправление на этой территории. Это относительно самостоятельная система, складывающаяся из территориально-географических, производственных, экологических подсистем народно-хозяйственной целостности с присущими им экономическими отношениями и интересами. Социально-экономическое развитие общества в рыночной системе осуществляется под воздействием экономических отношений МО.

По мнению Г.Н. Еременко: «...муниципальному собственнику принадлежит право владения, распоряжения и пользования объектами собственности. Но на практике эти функции могут быть переданы другим субъектам: местной администрации и органам общественного территориального самоуправления, которые выступают владельцами собственности, распоряжаются ею и используют ее»<sup>3</sup>. В п. 2 ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется, что «право собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, населением непосредственно»<sup>4</sup>. В Конституции РФ также закреплено положение, согласно которому «органы местного само-

<sup>1</sup> Под муниципальным образованием понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление. См. ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 134-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1997. С. 119.

<sup>3</sup> Еременко Г.Н. Теоретические основы местного самоуправления. М., 1998. С. 9.

<sup>4</sup> Местное самоуправление в Российской Федерации: Сб. норм. актов. М., 1998; Местное самоуправление — ресурс государства для управления развитием // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 8.

управления самостоятельно управляют муниципальной собственностью». Однако современная практика показывает, что население МО по существу не имеет никаких прав в части владения, распоряжения и пользования муниципальной собственностью. Ею владеет местная управленческая элита в лице местного депутатского корпуса и муниципального чиновничества, ибо она получила правовую основу для бесконтрольного пользования и распоряжения муниципальным имуществом. Можно смело утверждать, что муниципальная собственность из общественного достояния, т.е. достояния местных сообществ, фактически превратилась в собственность муниципальной корпоративной управленческой элиты. Она распоряжается муниципальной собственностью как своей, с учетом своих собственных интересов, интересов определенных групп и отдельных личностей в местных сообществах.

Классификация МО может быть по отраслевому и территориальному признакам. Так, федеральная статистика по территориальному признаку выделяет следующие типы МО: города, в том числе республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, поселки городского типа, городские районы и округа, районы, сельские округа, сельские населенные пункты.

Единство природы муниципальной собственности обусловливается единством природы местной власти, источником которой является народ. МО выступают в качестве субъектов права собственности и одновременно являются общественными образованиями. В их собственности как субъектов права собственности может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления полномочий, определенных Конституцией РФ и федеральными законами. Это имущество призвано обеспечить полномочия органов местной власти. Поэтому местное самоуправление, выведенное за рамки системы государственной власти, обеспечивает наиболее полный, адекватный учет интересов местного населения, приоритетность этих интересов по сравнению с интересами государства, а также ограничивает вмешательство всех вышестоящих уровней государственной власти в деятельность местных органов по управлению муниципальной собственностью.

В условиях становления рыночной экономики России МО становятся относительно самостоятельными субъектами экономических отношений. Они имеют тенденцию к трансформации, вследствие чего становятся более гибкими, благодаря увеличению видов предпринимательской деятельности, изменению форм их взаимодействия с государством и местным самоуправлением.

В экономических отношениях МО проявляются различные, иногда диаметрально противоположные интересы. Возникают противоречия между предпринимателями и МО, между МО и государством. Однако именно совокупность интересов МО должна определять местную политику и государственную стратегию сочетания местных интересов и государства в целом. В этом аспекте возникает необходимость выявления интересов МО, их экономических основ и факторов, влияющих на особенности их проявления, а также разработки соответствующих государственных и региональных механизмов повышения эффективности реализации муниципальных интересов.

Методологические и практические аспекты формирования и функционирования МО являются сравнительно новыми для российской экономики. Формационный, классовый подход к анализу антагонистических противоречий экономических интересов, преобладавший в отечественной науке до недавнего времени, оставлял в тени интересы МО как социально-территориальной общности. До настоящего времени остались недостаточно разработанными экономические основы и формы реализации муниципальных интересов. Но именно в МО возможно формирование механизма согласования экономических интересов в вопросах становления отношений муниципальной собственности, земельных, имущественных и межбюджетных отношений.

Чтобы понять это, на наш взгляд, необходимо исследовать экономические отношения МО, систему его интересов и их взаимодействие между собой, особенности местной налоговой системы, земельных отношений, формы реализации финансово-бюджетных интересов и разработать предложения по решению проблем согласования интересов МО в условиях рыночной трансформации российской экономики.

Реализация экономических интересов обеспечивает в воспроизводственном механизме МО условия его самовоспроизводства. В процессе перехода к этому режиму функционирования экономических систем в качестве системной предпосылки выступает обеспечение самодостаточности финансово-экономического потенциала МО, достигаемого на основе оптимизации отношений собственности — подтверждения действенности механизмов реализации прав собственности на землю, недвижимость, капитал посредством использования системы рыночных институтов и инструментов согласования всех экономических интересов.

Чтобы разобраться в системе экономических интересов МО, необходимо определить, как они реализуются. Оказывается, они реализуются через средства местного бюджета, муниципальные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли

и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилой фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Таким образом, по объектному составу можно выделить три группы отношений собственности:

- имущественные отношения;
- земельные отношения;
- финансово-бюджетные отношения.

В качестве главных хозяйствующих субъектов МО выступают: местные предприятия, домохозяйства, представительства от местного населения в виде различного рода общественных или профессиональных организаций и органы самоуправления.

Рассматривая имущественные интересы муниципальных образований, мы пришли к выводу, что к ним относится примерно то же, что и по отношению к земельным отношениям. При отсутствии кадастров по недвижимости, единобразия в оценке недвижимости МО понесут огромные потери, к тому же городской земельный рынок представлен не столько землями, сколько имущественными объектами с земельными участками, а субъектами этого рынка выступают владельцы недвижимости и органы местного самоуправления, расплачивающие относительно свободные участки. Поэтому и в имущественных отношениях наиболее распространена аренда муниципального недвижимого имущества, зданий, помещений, заключаются договоры аренды движимого имущества и договоры аренды действующих муниципальных предприятий.

В целях рационального использования бюджетных и внебюджетных средств, расширения налогооблагаемой базы, развития производственной и деловой инфраструктуры, активизации деятельности и развития здоровой конкурентной среды товаропроизводителей товаров и услуг на территории муниципального образования необходимо осуществление регулирования условий и результатов деятельности хозяйствующих субъектов. Такой новой формой регулирования выступает муниципализация их деятельности на основе внедрения такого метода регулирования, как муниципальный заказ. Ему должны предшествовать анализ рыночной конъюнктуры, мониторинг цен по заключенным контрактам, анализ бизнес-планов предприятий и на этой основе — конкурсный отбор для выполнения муниципального заказа. А со стороны предприятия нужна открытость в его финансово-экономической деятельности. Следует отметить, что МО недостаточно предостав-

ляются ссуды юридическим и физическим лицам в целях активизации предпринимательской деятельности, в том числе связанной с объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности для целей инвестиционной деятельности.

В процессе муниципализации социальных объектов экономические интересы приватизированных предприятий, как балансодержателей, и государства, как их собственника, были фактически противопоставлены экономическим интересам МО. Принятая схема муниципализации оказалась неэффективной. Эта схема не предполагала адекватного роста местных расходов, повышения бюджетной самодостаточности муниципалитетов, сохраняла их финансовую зависимость от вышестоящих властных уровней, и прежде всего от федеральных дотаций. Поэтому мы считаем, что необходимы специально организованные действия федеральных, региональных и местных органов власти. В частности, органы местного самоуправления должны получить возможность достаточно четко разграничить сферы и формы деятельности действующих на территории муниципального образования предприятий и организаций, разработать эффективные методы управления ими, осознанно проводить в отношении них ту политику, которая обеспечит им возможность действовать в интересах всего местного сообщества.

От имени МО права собственника осуществляют органы местного самоуправления, которые передают имущество, находящееся в муниципальной собственности, соответствующим унитарным предприятиям на правах хозяйственного ведения или муниципальным организациям на правах оперативного управления. Эти предприятия и учреждения вправе владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом в пределах, установленных собственником. Таким образом, права собственника охватывают все этапы организации производства, а право хозяйственного ведения и оперативного управления оставляет возможность реализовать функции владения и пользования в «составшихся пределах». Сущностной характеристикой муниципальной собственности является открытый доступ к ресурсам всем членам тер-

<sup>1</sup> На наш взгляд, вопрос о субъектах собственности сводится к разной степени реализации функций у разных субъектов, т.е. функции собственности не разделяются (не специфицируются), а реализуются в разных режимах ограничения. Неотъемлемой чертой частной собственности является осуществление индивидом-собственником свободного выбора направлений использования ресурса. В условиях государственной собственности доступ к ресурсам регулируется исходя из государственных интересов.

риториального сообщества, но здесь опосредующую роль играет социальный институт (органы местного самоуправления), определенной территории в обеспечении этого доступа.

МО, будучи собственниками и выступая учредителями муниципальных предприятий и учреждений, должны быть заинтересованы в том, чтобы они выполняли определенные функции, необходимые местным сообществам, и приносили доходы в местные бюджеты. Эта двойственность отражается и на реализации их имущественных интересов. Сегодняшняя же практика показывает, что собственность МО носит скорее не рыночный, а явно выраженный социальный характер, поэтому передача земли и имущества в аренду и их купля-продажа должны осуществляться в интересах всего местного сообщества, а не отдельных муниципальных учреждений, предприятий или должностных лиц.

Таким образом, реальным воплощением экономических интересов МО в сфере земельных и имущественных отношений являются арендная плата и земельный налог. Введение одного налога на недвижимость, который должен объединить три действующих налога на имущество: налог на имущество предприятия, имущество физических лиц и земельный налог — теоретически во всех отношениях лучше, но к его введению необходима серьезная методическая подготовка. Практически сегодня единый налог на недвижимость собрать не представляется возможным.

МО должны проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в целях проведения структурных реформ, поддержания конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, экономического развития территорий и содействия росту доходов и реализации интересов населения. Специфика его социально-экономического развития обусловлена не только многофакторностью механизма этого процесса, но и формами реализации их экономических интересов, и прежде всего в сфере земельных, имущественных и финансово-бюджетных отношений. Реализация экономических отношений муниципальных образований связана с эффективным использованием территориальных факторов развития — земли как стратегического ресурса, объектов недвижимости, налоговых и неналоговых доходов с устойчивым функционированием системы внутри региональных и межрегиональных производственно-экономических связей.

Особенности МО и их экономические интересы, их системная обусловленность и субъектно-объектная характеристика формиру-

ются и развиваются под воздействием научно-технических, этнических, демографических, экономических, природно-климатических и других факторов. В целом МО и их экономические интересы являются функцией регионального воспроизводственного процесса, тем самым обосновывается трактовка экономического интереса МО как функции его самовоспроизводства с целью удовлетворения потребностей его населения и хозяйствующих субъектов. Экономические интересы МО являются условием формирования единого экономического, правового и политического пространства Федерации. При этом четко прослеживается зависимость между развитием муниципального рынка, имущественных отношений, финансово-бюджетных отношений и прежде всего оптимизацией налоговой системы на уровне МО как формы экономической реализации и согласованности их интересов.

Разрешение противоречий между рыночными целями развития МО и социально-экономическими интересами их населения должно осуществляться в первую очередь мерами эффективного использования ресурсного, имущественного и экономического их потенциала при поддержке государства посредством разграничения прав собственности на землю, недвижимость, бюджетно-налоговой политики и других методов.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ муниципальные предприятия создаются только в форме муниципальных унитарных предприятий, т.е. коммерческих организаций, не наделенных правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Такие предприятия основаны на праве хозяйственного ведения, их уставный капитал оплачивается собственником, а имущество является неделимым. По степени коммерциализации муниципальные предприятия разделяются на четыре группы (табл. 1.5).

Коммерциализация деятельности муниципальных предприятий преследует две цели: получение дополнительных доходов в местный бюджет и производство товаров и услуг, в которых нуждается население. Применительно к каждому предприятию может ставиться одна из целей или обе одновременно. Что касается производства товаров и оказания услуг, то возможны две ситуации. В одной из них в муниципальном образовании отсутствуют другие предприятия данного профиля или объем их производства недостаточен и одной из главных задач является заполнение этой ниши рынка. В другой ситуации предприятия данного профиля существуют, и тогда муниципальное предприятие

может быть создано для регулирования уровня цен за счет конкуренции с предприятиями иных форм собственности.

Таблица 1.5

**Классификация муниципальных предприятий по степени коммерциализации**

№ п/п	Общая характеристика
1	Предприятия, которые изначально и неизбежно убыточны, поскольку они производят для населения общественные блага и услуги, предоставляемые в соответствии с решениями органов государственной власти или решениями органов местного самоуправления бесплатно
2	Предприятия, имеющие возможность осуществлять частичный хозяйственный расчет (предприятия, оказывающие обязательные услуги населению, но имеющие возможность получения самостоятельных доходов)
3	Полностью самофинансируемые предприятия, услуги которых оплачиваются только потребителем на уровне себестоимости
4	Предприятия, которые учреждаются в расчете на их коммерческий успех

В отдельную категорию объектов финансирования выделяются муниципальные учреждения, что обусловлено их особым местом в системе муниципальной экономики, поскольку они являются некоммерческими организациями. Целью такой организации является осуществление управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

В целях организации взаимодействия МО, выражения и защиты их общих интересов на уровне субъекта РФ или Федерации в целом создаются соответственно советы МО субъектов РФ, их общероссийское объединение. Указанные объединения рассматриваются как универсальные, т.е. объединяющие любые МО независимо от их типа и уровня. В зависимости от особенностей территориальной и организационной основы МО создаются и иные их добровольные объединения. При этом речь может идти как об универсальных, так и о специализированных объединениях МО в силу географического положения, особенностей расселения населения, его национального состава и т.д. Вместе с тем все эти формы межмуниципального сотрудничества организуются в виде некоммерческих организаций — ассоциаций. Более того, субъекты РФ образовали Координационный совет по содействию созданию региональных советов и единого общероссийского объединения МО, который ставит своей целью не только образование указанных выше ассоциаций, но и «объединение усилий делового сообщества и местной власти по развитию и совершенствованию местного само-

управления и межмуниципального сотрудничества» в различных формах.

Координационный совет принял рекомендации о формах, методах и сроках создания советов МО субъектов РФ и единого общероссийского объединения МО, в настоящее время осуществляет мониторинг организации и деятельности региональных советов. Согласно данным Координационного совета по состоянию на начало июля 2006 г., советы муниципальных образований были созданы уже в 74 субъектах РФ<sup>1</sup>. В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут учреждаться межмуниципальные хозяйствственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. В этих же целях образуются и другие межмуниципальные организации и объединения, как, например, создаваемые по решению представительных органов местного самоуправления нескольких муниципальных образований некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Деятельность указанных выше межмуниципальных объединений осуществляется в соответствии с требованиями гражданского законодательства. В соответствии с действующим бюджетным законодательством в качестве организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества не могут выступать муниципальные предприятия и учреждения, которые организуются по принципу единого собственника.

Совместное решение МО социальных, экономических и иных вопросов местного значения с использованием различных форм межмуниципальных организаций не означает, что последним передаются полномочия органов местного самоуправления. Утвержден принцип недопустимости наделения межмуниципальных организаций, образуемых для решения вопросов местного значения, полномочиями органов местного самоуправления. В то же время эти полномочия окончательно не определены. Такое положение создает неопределенность при установлении пределов самостоятельности межмуниципальных организаций, образуемых для оказания муниципальных услуг населению объединившихся муниципалитетов.

Представляется, что принцип недопустимости наделения межмуниципальных объединений полномочиями органов местного самоуправления не следует толковать расширительно.

---

<sup>1</sup> См.: Список Советов муниципальных образований в субъектах РФ. — Режим доступа: [www.kc-omo.ru](http://www.kc-omo.ru).

Речь, очевидно, должна идти о недопустимости передачи исключительных полномочий органов местного самоуправления, за ними остаются также полномочия по контролю над реализацией межмуниципальными объединениями возложенных на них задач. В то же время весьма перспективной представляется межмуниципальная кооперация, связанная с передачей отдельных задач местного самоуправления для решения в рамках межмуниципальных объединений, а также осуществление через них отдельных государственных полномочий. Указанные направления, достаточно широко распространенные в Европейских государствах, пока не получили в российском законодательстве необходимого закрепления. Как представляется, они в целом соответствуют идеям и тенденциям современной административной реформы в Российской Федерации, среди которых особое значение придается избавлению образований от несвойственных им хозяйственных функций, поиску наиболее эффективных путей и способов решения возложенных на них социальных задач.

Таким образом, элементы механизма реализации интересов МО обеспечивают взаимосвязь и взаимодействие его основных субъектов. Для эффективной реализации их интересов необходимо обеспечить:

1. Соответствие уровня развития производственных отношений и производительных сил уровню развития потребностей муниципального образования.
2. Достаточность материальной базы (муниципальной собственности) для организации производственных отношений.
3. Эффективность реализации интересов субъектов, обеспечивающих производство предметов муниципальных экономических потребностей (муниципальные предприятия, организации, объединения, частные предприятия). Экономические интересы субъектов реализации муниципального экономического интереса основного производственного отношения составляют диалектическую систему: экономический интерес каждой из сторон может быть реализован только через реализацию интереса другой стороны.

Опция 4. Проработанность законодательной базы, в особенности по вопросу реализации отношений муниципальной собственности.

Механизм реализации муниципальных интересов — это система отношений эндогенного и экзогенного характера по поводу удовлетворения потребностей муниципального образования посредством социально-экономической деятельности с целью обеспечения его целостного и сбалансированного развития с учетом административно-территориальных, социально-экономических, исторических и других особенностей.

Реализация муниципальных интересов имеет различные формы, характеризующиеся субъектами, инструментами, методами и спецификой их воздействия. Субъектами реализации муниципальных интересов являются органы местного самоуправления территории; государство, представленное органами власти как федеральными, так и территориальными; самостоятельно хозяйствующие на территории субъекты; население.

Формы реализации муниципальных интересов разделены на экономические и неэкономические. К экономическим (активным) формам относится расширенное воспроизводство объектной базы муниципальной собственности, что приводит к удовлетворению разнонаправленных интересов ее субъектов, упрочению элементов системы муниципальной собственности в их динамике. В этой связи переходим к исследованию важнейших вопросов данной темы — муниципальная собственность в воспроизводственном процессе.

### 1.3. Муниципальная собственность в воспроизводственном процессе

Непосредственное производство и конечное потребление имеют особую важность при раскрытии отношений муниципальной собственности, так как характеризуют присвоение факторов и результатов производства — основу любой экономической системы. Для муниципальной собственности особое значение имеет этап непосредственного потребления, ведь ее объекты выступают материальной базой для производства муниципальных услуг и удовлетворения потребностей в общественных благах (табл. 1.6).

Таблица 1.6  
Классификация объектов муниципальной собственности по признакам

Признаки	Содержание объектов муниципальной собственности
По состоянию имущества	Недвижимое имущество (здания, сооружения, земельные участки, коммуникации); движимое имущество (оборотные средства, доходы, поступления от местных налогов и сборов)
По назначению объектов	Производственные (предприятия местной промышленности, ремонтные, строительные, эксплуатационные и т.п. предприятия); непроизводственные (учреждения здравоохранения, образования, социального обслуживания, культуры, спорта, отдыха и т.п.)
По степени доходности	Прибыльные; бесприбыльные (бюджетные объекты)

Таким образом, объекты муниципальной собственности — это муниципальные общественные блага (материальные и нематериальные или социальные), которые присваиваются и отчуждаются. Их можно классифицировать по разным признакам (см. табл. 1.6). Анализ объектов муниципальной собственности показывает, что они носят многофункциональный и целевой характер и предназначены для удовлетворения потребностей населения определенного муниципального образования.

В то же время сам объект муниципальных отношений связан с теми интересами и противоречиями, которые несут в себе субъекты муниципальной собственности. Общий интерес всех участников этих отношений состоит в обеспечении развития определенного муниципального образования, создания такой системы жизнеобеспечения, которая была бы направлена на удовлетворение общественных потребностей особого рода, ориентированных в первую очередь на социальную составляющую территории.

Объекты муниципальной собственности предназначены для производства общественных благ. В настоящее время их называют объектами социальной муниципальной инфраструктуры. Эти объекты требуют особого присвоения, выражающегося в совместном их потреблении всеми членами данной территориальной общности. В результате формируется особая форма собственности на объекты, обеспечивающие производство общественных благ, необходимость которых возникает из совместного проживания людей на данной территории — электро-, газо-, теплоснабжение, водопровод, связь, канализация, уборка мусора, освещение улиц и т.д.

Но условия производства могут находиться и в других формах собственности (например, коммерческие перевозчики на пассажирском транспорте), производя общественные блага для населения территории на основе рыночного обмена (тендера) через посредство социальных институтов данной территории. Поэтому возможны три типа воспроизведения отношений муниципальной собственности: общее, когда эти отношения включены во все фазы воспроизводственного цикла; особенное, когда эти отношения включены в две-три фазы воспроизводственного цикла, например капитальный ремонт жилого помещения (фаза производства + фаза потребления), и единичное — при их существовании только на одной фазе, например фазе производства в случае федерального финансирования муниципального заказа. Органы местного самоуправления, сопоставив издержки по созданию собственного производства того или иного блага или услуги и обеспечение на-

селения этими благами или услугами, могут объявить тендер на выполнение муниципального заказа, т.е. выполнение работ и услуг с финансированием из местного бюджета. Следовательно, организацией производства общественных благ и услуг для населения данного МО занимаются социальные институты данной территории и предприятия городского хозяйства. В непосредственном же соединении факторов производства участвуют сам работник и органы управления соответствующего предприятия, которые определяют количество и качество труда, необходимого для этого соединения.

На этапе анализа фазы непосредственного производства выделяется несколько субъектов муниципальной собственности: социальные институты и население данной территориальной общности, организации и предприятия муниципального хозяйства, его работники. Для каждого из этих субъектов характерны свои набор отношений и прав собственности, режим присвоения, степень реализации себя как собственника. Естественно, что мотивация и интересы деятельности при этом у них различаются. Поскольку объединены эти субъекты в процессе присвоения общественных благ, то эти разноплановые интересы становятся источником противоречий муниципальной собственности, а значит, и источником ее развития.

Социальные институты разных уровней местной власти выступают как субъекты со своими специфическими интересами, причем не всегда совпадающими у институтов представительной и исполнительной местной власти, которые обладают различными полномочиями и поэтому могут действовать разнонаправленно. Но отношения социальных институтов с организациями и предприятиями муниципального хозяйства, как уже отмечалось, законодательно определены особыми видами взаимоотношений. В этой связи интересы данных субъектов в хозяйственной жизни совпадают, ведь воспроизводство муниципального хозяйства необходимо для воспроизводства социальных институтов.

Противоречия возникают в связи с тем, что муниципальные предприятия владеют объектами собственности на правах хозяйственного ведения и оперативного управления, и тем самым получают возможность обособленного присвоения условий и результатов производства. Но масштабы и степень этого присвоения контролируются социальными институтами, что создает противоречие между интересами муниципальных предприятий как хозяйствующих субъектов и социальными институтами как внешними регуляторами и контролерами этой деятельности. Поэтому созданный на предприятиях доход делится между этими субъектами, и разногласия формируются имен-

но на этой основе. Это противоречие между обособленным хозяйствованием муниципальных предприятий и контролирующим воздействием социальных институтов на них может разрешаться только в виде дотаций из соответствующих денежных фондов, компенсирующих трудности (низкая рентабельность, длительная оборачиваемость капитала, социальная ориентация) извлечения дохода этими предприятиями.

Для работников муниципального хозяйства, являющихся одновременно и жителями данной территориальной общности, характерна разнонаправленность интересов, ибо, с одной стороны, как собственники муниципального имущества они нацелены на максимальное присвоение результатов производства, но, с другой стороны, как реальные работники муниципального предприятия они заинтересованы в максимизации своего заработанного дохода. Конечно, это противоречие не столь острое, как иные, ведь социальные институты опосредуют процесс присвоения дохода через компенсации и целевые выплаты, что снижает степень противоречивости этих интересов. Несоответствие интересов работников, желающих получить максимальную оплату за свой труд, и жителя данной территории, ориентированного на получение результата с минимальными затратами, разрешается при посредстве социальных институтов, которые дотируют часть затрат жителей на воспроизводимые блага.

Муниципальная собственность представляет собой основу и необходимый элемент муниципальной экономики или муниципального хозяйства. Включение муниципальной собственности в систему муниципального хозяйства обусловливается:

- территориальной обособленностью муниципальной собственности в границах, совпадающих с границами первичного административно-территориального образования и составляющих естественный территориальный предел развития муниципального хозяйства;
- направленностью функционирования объектов муниципальной собственности на удовлетворение потребностей в общественных благах и услугах местного населения, на что также ориентированы все предприятия производственной и непроизводственной сферы муниципального хозяйства.

На базе муниципальной собственности формируется муниципальное хозяйство. На институциональном уровне первоначально утверждалось понятие «местное хозяйство». Это получило отражение в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», где «местное хозяйство состоит из предприятий (объединений), организаций, учреждений, объектов про-

изводственной и социальной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью соответствующей административно-территориальной единицы<sup>1</sup> (см. Приложение 4). В этом определении, как мы видим, речь идет о коммунальной собственности и дается перечень ее объектов. Однако подобный подход не соответствует реальной экономической ситуации в странах с рыночной экономикой, где в системе местного хозяйства в рамках МО работает значительное количество предприятий частного сектора. Они также, удовлетворяют потребности населения данного МО. Поэтому наряду с дефиницией местного хозяйства в научной литературе и практике хозяйствования используется также понятие «муниципальное хозяйство». Оно шире понятия «местное хозяйство», так как нацелено на реализацию взаимодействия интересов муниципальной собственности с другими формами собственности через налоговую и кредитно-финансовую систему производственного и социального инфраструктурного обеспечения, а также экологический контроль с целью реализации жизненно важных интересов всего населения, проживающего на территории определенного МО. Поскольку удовлетворение интересов и потребностей в общественных благах и услугах, которые рынок не производит в силу ряда причин (высокого первоначального капитала, колlettивного характера потребления, низкой прибыльности и т.д.), осуществляется в рамках муниципального хозяйства, то изначально оно по природе своей является порождением формирования и развития муниципальной собственности. Чем больше объем и выше уровень развития муниципальной собственности, тем успешнее развивается муниципальное хозяйство.

Таким образом, муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории МО хозяйственную деятельность, которые являются объектами муниципальной собственности. Важнейшим критерием разграничения муниципального и других видов хозяйства помимо участия в собственности становится направленность хозяйственной деятельности на удовлетворение общественных потребностей данного территориального образования путем производства общественных благ.

По роли в решении задач местного значения выделяют несколько видов муниципального хозяйства, которые располагаются в порядке возрастания этой роли. В экономической литературе выделяются следующие модели муниципального хозяйства.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление в России: Сборник докладов по методологическим проблемам развития. М.: Прима-Пресс, 2001. С. 79.

1. Коммунальная модель муниципального хозяйства характеризуется тем, что значительную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования и основными ресурсами являются налоги с населения. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель наиболее приемлема и существует в развитых странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

2. Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление им ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения дополняются налогообложением производителей продукции и услуг на территории муниципального образования.

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

Современное российское муниципальное хозяйство формируется в соответствии с коммунально-рентной моделью развития. В этом случае элементами муниципального хозяйства выступают также бюджетный процесс на муниципальном уровне, классификация доходов и расходов местного бюджета, а также муниципальный кредит.

Способность к расширенному воспроизведству муниципального хозяйства определяется высокой степенью автономии местного бюджета, которая определяется следующим образом:

$$\text{ФАМБ} = (\text{СЗД} : \text{ТД}) \times 100\%,$$

где ФАМБ — финансовая автономия местного бюджета;

СЗД — собственные, закрепленные за территорией доходы;

ТД — сумма всех текущих доходов.

Для решения всех вопросов жизнеобеспечения населения, проживающего на данной территории, содержания производственной (инженерной) и социальной инфраструктуры муниципального хозяйства финансовая автономия местного бюджета должна быть не

менее 70—75%. Так, немецкий экономист Р. Лифман подчеркивал, что общей причиной возникновения общественных предприятий во многих случаях является тот факт, что та или иная деятельность представляет особенно крупный общественный интерес, наилучшее обеспечение которого и видят в общественной эксплуатации данной отрасли. Учитывая этот мотив, предприятия в рамках муниципальной экономики предназначены удовлетворять насущные потребности агломераций граждан. Они составляют предмет первой необходимости, делая сообщения более легкими, выгодными и дешево поставляя воду, электричество, топливо и двигательную силу. Такая целевая функция муниципального хозяйства, или муниципальной экономики, предполагает формирование в ее рамках единого комплекса, нацеленного на сохранение целостности внутреннего рынка, единства ключевых инфраструктурных сетей. Будучи особой подсистемой народного хозяйства, муниципальное хозяйство не может рассматриваться как изолированная ее часть, в силу чего неправомерно, на наш взгляд, абсолютизировать экономическую самостоятельность муниципалитетов — она имеет вполне определенные границы (рис. 1.2).

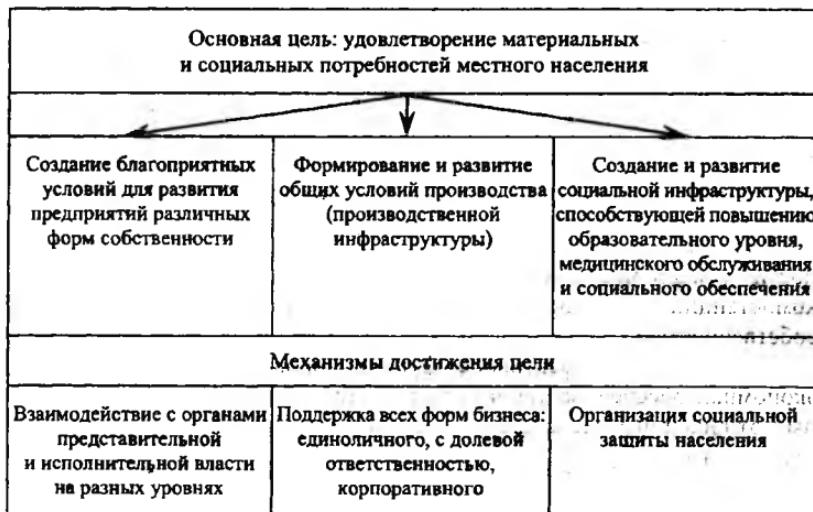


Рис. 1.2. Функционирование муниципального хозяйства: основная цель и механизмы ее достижения

Муниципальное хозяйство в большей степени связано с природно-климатическими факторами — наличием полезных ископаемых, других природных ресурсов, благоприятных условий географической среды. Это обуславливает более сильную зависимость уровня развития муниципального образования от природных факторов и состояния окружающей среды, нежели других уровней экономики страны. Муниципальное хозяйство, являясь комплексным по сути, т.е. имея в наличии многие общественные отрасли и производства, определенным образом связанные между собой, не обладает, как правило, гармоничной структурой. Каждое муниципальное образование представляет собой хозяйственный комплекс, в котором выделяются главные отрасли — те, на которых специализируется МО. С этими отраслями связана и инфраструктура. Различия в территории, ресурсном обеспечении, составе населения играют существенную роль при управлении муниципальным образованием. В то же время структура муниципального хозяйства должна быть достаточно разнообразной и включать различные хозяйственные и социальные комплексы, необходимые для всестороннего развития города, района (промышленный, строительный, аграрный, торгово-сервисный, жилищно-коммунальный, культурно-бытовой).

Поэтому одной из главных задач в рамках муниципального хозяйства является повышение комплексности в развитии хозяйства каждого МО. Таким образом, проблема повышения эффективности управления муниципальным хозяйством должна рассматриваться в рамках концепции совершенствования местного самоуправления в целом, а разработка концепции развития муниципального хозяйства является необходимой основой решения многих задач на уровне муниципального образования. Под управлением муниципальной собственностью понимается осуществление от имени и в интересах населения деятельности органов местного самоуправления по реализации в рамках их компетенции владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Поскольку эффективное функционирование территориальной экономики обеспечивается в условиях становления и развития рыночных отношений многообразными формами собственности, то организационная структура управления муниципальным хозяйством должна отвечать принципу системности, т.е. обеспечивать развитие объектов, относящихся к различным формам собственности как целостной системе с соблюдением их комплексности и необходимых пропорций. Отсутствием жесткого контроля над деятельностью муниципальных

предприятий и эффективного механизма экономической ответственности их руководителей «в значительной мере определяется сложное финансовое состояние многих из них»<sup>1</sup>.

Непосредственный учет роли муниципальной собственности в воспроизводственном процессе осуществляется комитетом по управлению имуществом города путем формирования и ведения реестра объектов муниципальной собственности. Ведение реестра имеет целью пообъектное выделение муниципальной собственности, разграничение ее с другими формами собственности, расположенные на территории муниципального образования, что обеспечивает решение следующих задач:

- анализ состояния, экономической и социальной эффективности использования имущества по целевому назначению в соответствии с решениями представительных органов местного самоуправления, распоряжениями главы администрации и интересами граждан;
- выработка рекомендаций по более рациональному использованию объектов муниципальной собственности в зависимости от изменений состояния экономики;
- учет всех объектов муниципальной собственности;
- оперативное решение вопросов приватизации объектов муниципальной собственности в соответствии с программой приватизации муниципального имущества в муниципальном образовании;
- информационно-справочное обеспечение процесса подготовки и принятия решений по вопросам, касающимся муниципальной собственности и реализации прав собственника на эти объекты;
- централизованное обеспечение информацией об объектах муниципальной собственности заинтересованных государственных органов власти и управления, органов местного самоуправления, общественных организаций, других юридических лиц и граждан при возникновении правоотношений в связи с этими объектами, в том числе при заключении гражданско-правовых сделок.

Муниципальное хозяйство включает в себя два сегмента: хозяйственно-имущественный комплекс, производящий на территории муниципального образования общественные, совместно потребляемые блага; экономический (рыночный) комплекс, способный к расширению

<sup>1</sup> См.: Максимов В.А., Игнатова С.И., Игнатова Т.В., Кочергин А.Л. Муниципальная собственность в России: проблемы становления и развития. Ростов-на/Д., 1994. С. 6; Асатиани Р. Все ли отношения в рыночной экономике рыночны? // РЭЖ. 1993. № 1. С. 141.

ному воспроизводству и тем самым готовый приносить муниципальному образованию доход.

Разграничение этих сегментов муниципального хозяйства обусловлено спецификой продукта, производимого в рамках муниципального сектора и нацеленного на производство общественно значимых и социально-приоритетных продуктов, а также нестабильным характером присвоения объектов муниципальной собственности. В распоряжении муниципалитетов имеется довольно широкий спектр инструментов стимулирования предпринимательской активности. К их числу относятся: льготное налогообложение, предоставление субсидий и кредитов, создание фондов развития малого бизнеса, организация бизнес-инкубаторов. Поэтому для расширенного воспроизводства муниципальной собственности и возможности удовлетворения общественных потребностей муниципального сообщества необходимо развитие в рамках муниципального сектора как некоммерческого, так и самокупаемого производства, т.е. должны использоваться рыночные инструменты и существовать объекты муниципальной собственности, наделенные прибыльными свойствами.

Именно этим определяется первооснова экономического благополучия любого МО как территориальной корпорации. Но в то же время органам местного самоуправления имеет смысл стимулировать только жизнеспособные хозяйствственные структуры, деятельность которых отвечает целям социально-экономической политики территории. Главным принципом при решении таких проблем должно стать осознание того, что органы местной власти ответственны за уровень жизни населения, а не за выпуск продукции и создание дохода. Их экономические цели ориентированы на обеспечение финансирования социальных мероприятий, организацию деятельности социальной инфраструктуры, обеспечение государственных минимальных социальных стандартов, занятости жителей муниципального образования и создание условий для осуществления максимально возможного спектра разных видов деятельности, приносящих доход и жителям, и местному самоуправлению. Разграничение муниципальной собственности на капитал-собственность и капитал-функции является теоретической основой функционирования муниципального образования, где в качестве менеджера выступают органы местного самоуправления, что и является предметом исследования в следующей главе.

## Глава 2. Механизмы реализации муниципальной собственности

### 2.1. Муниципальная собственность в системе функционирования местного самоуправления

Под местным самоуправлением понимается признаваемый и гарантируемый в законодательном порядке институт гражданского общества, обеспечивающий самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через представителей в органах власти вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций<sup>1</sup>. По своей сущности местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия. Оно вырастает из демократического права граждан самостоятельно решать общие дела на местном уровне, т.е. там, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование.

Местное самоуправление — это деятельность местных органов публичной власти по реализации предоставленных им полномочий самоуправления. Это практика решения текущих административных, хозяйственных, кадровых и иных вопросов государственными и общественными организациями, опирающаяся на демократические принципы выборности и сменяемости руководства, его подотчетности членам территориального коллектива, обеспечения возможности ротации руководства в рамках коллектива и по его инициативе. Самоуправление предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия со сменными и иерархически иными структурами; при отсутствии такого взаимодействия, достигаемого согласованием и соподчинением целей разных общественных структур и компонентов, самоуправление может привести к нарастанию хаотических тенденций, деформаций и распаду общественной системы на относительно автономные элементы.

Местное самоуправление обеспечивает формирование и функционирование общественных отношений, политики и власти со сторо-

<sup>1</sup> Как гласит ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, «законы развития человеческого общества определили необходимость осуществления местного самоуправления в каждом государстве как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

ны их главного субъекта — населения, проживающего на какой-либо локальной территории. Специфика местного самоуправления как элемента политической системы общества состоит в том, что оно является и политическим, и общественным институтом, не ограничиваясь рамками ни того ни другого. Институт местного самоуправления — это один из центральных институтов гражданского общества, являющийся в силу своей общественно-государственной природы одним из наиболее эффективных механизмов согласования интересов общества и государства в решении вопросов комплексного социально-экономического развития.

Местное самоуправление представляет собой тот специфический уровень власти, который, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой — наиболее полно учитывает интересы жителей в муниципальных образованиях. Оно не только оппонент, но и соратник государственной власти, а развитое местное самоуправление освобождает органы государственной власти от решения текущих вопросов, позволяя сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, тем самым способствуя оптимизации государственного управления.

Местное самоуправление может успешно функционировать только в том случае, когда уже существуют элементы гражданского общества и самоорганизации. Именно поэтому партии, союзы и объединения граждан на местном уровне имеют большое значение. Задачи местного самоуправления невозможно выполнять как неполитические. Жесткое разделение «чисто» политических задач и задач местного самоуправления восходит к представлениям о недемократическом государстве. Коммунальный уровень играет ключевую роль в строительстве демократической инфраструктуры всей политической системы. Местное самоуправление, будучи самостоятельным институтом гражданского общества, занимает обособленное место и выполняет свою собственную роль в политической системе общества. В работе выявлены факторы, обуславливающие место и роль местного самоуправления в общественно-политической жизни современного общества.

Во-первых, местное самоуправление открывает возможность членам местного сообщества управлять своими общими делами либо осуществлять это посредством выборных и других формируемых ими же органов. Местное самоуправление вправе определять структуру таких органов, комплектовать их состав и контролировать деятельность. Трудно найти другую столь же понятную населению школу практического воспитания гражданственности, как местное самоуправление.

Во-вторых, с местным самоуправлением связана реализация одного из начал демократического правового государства — принципа «вертикального» разделения властей, существующего наряду с «горизонтальным» разделением законодательной, исполнительной и судебной властей. Чем больше конкурирующих субъектов власти, тем больше гарантий демократии. Местное самоуправление не только дает возможность упрочить связь граждан с государством, возможность их участия в государственном управлении, но и контроля на местах за деятельностью государственных органов. Кроме участия членов местного сообщества в выборных законодательных органах и выборах в их состав существует и поощряется целый ряд других форм: инициатива граждан по изменению законодательства, так называемые решения граждан, петиции, собрания жителей, опросы, референдумы.

В-третьих, через институты местного самоуправления реализуется право граждан, образующих местные сообщества, на непосредственное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Другими словами, определенная хозяйственная автономия местного сообщества позволяет гражданам самим строить в экономическом плане свою жизнь ради собственного блага и за свой собственный счет.

В-четвертых, местное самоуправление объединяет всех людей, проживающих на одной территории, независимо от их политических взглядов, религиозных и мировоззренческих установок.

В-пятых, местное самоуправление объективно заинтересовано в единстве и целостности государства, поскольку лишь при этом условии люди могут рассчитывать на то, что со стороны государства будут гарантированы нерушимость их статуса, возможность поддерживать на определенном уровне социальные стандарты, законность и правопорядок.

Истоки возникновения отечественного местного самоуправления следует искать в зарождении российской государственности. Исторические материалы о возникновении и первых веках российского государства показывают, что в основе государственной власти в нашей стране лежало местное самоуправление.

Государственный институт возник как наемный орган, призванный выполнять определенные функции и находящийся в политической и экономической зависимости государственных служащих от мнения населения. Российская государственность формировалась на традициях городского и общинного самоуправления. Эти традиции вошли в генетическую ткань российской государственности, поэтому все попытки подавить созидательную энергию народа всегда оборачивались для

страны национальными потрясениями. Начало самостоятельного законодательного регулирования местного самоуправления относится к концу XVIII в. Законодательные акты Екатерины II были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть государственным чиновникам.

Существенные перемены в местном самоуправлении связаны с усилением в конце XIX — начале XX в. государственных начал организации и функционирования земского и городского самоуправления.

Последняя в дореволюционное время попытка повысить роль самоуправления в государстве, реформировать систему земского и городского самоуправления, расширив права их учреждений, была предпринята Временным правительством в 1917 г.

После Октября 1917 г. земское самоуправление просуществовало недолго. Идея самоуправления как элемента общенародного управления государством формально была положена в основу социалистического государственного устройства. Конкретно она выражалась в создании на основе широкого представительства Советов народных депутатов и их исполнительных органов на всех уровнях государственной власти. Вообще для первых месяцев советской власти характерна пестрота организационных форм в строительстве местного советского аппарата. Но реальное управление в государстве осуществлялось не через формально признанные органы советской власти, а через пронизывающую все государство партийную структуру. Наиболее близкими по своей сути к органам местного самоуправления были местные советы периода НЭПа.

В период с 1990 г. до осени 1993 г. началось возрождение местного самоуправления в России и были созданы предпосылки для его становления, но и в этот период существующая система местной власти не была местным самоуправлением в полном смысле этого слова. Начиная с октября 1993 г. и до принятия новой Конституции РФ функции местной власти исполнялись в основном административными органами, входившими в единую вертикаль исполнительной власти, при незначительном участии выборных представительных органов.

С принятием в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» идея местного самоуправления как организации местной жизни получила реальное воплощение. Таким образом, в той или иной мере самоуправление в России существовало на протяжении всей ее истории. При этом государство сознательно шло на возрождение самоуправления в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неиз-

бежной необходимостью проведения реформ. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции. В ходе реформ как дореволюционного, так и послереволюционного периода российской истории в политической системе создавались институты местной власти, обладающие отдельными признаками местного самоуправления.

Определяя положение местного самоуправления в политической системе Российской Федерации, включающей как государственные, так и общественные институты, мы пришли к выводу, что особенность местного самоуправления как элемента политической системы Российской Федерации состоит в его государственно-общественном характере. Местное самоуправление ограничено территорией отдельного муниципального образования, но осуществляемая им власть носит публичный характер. К тому же местные органы власти могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления организационно обособлены и не входят в систему органов государственной власти, избираются населением, большинство вопросов местного значения не носит политического характера, а деятельность органов территориального общественного самоуправления носит исключительно общественный характер. Это дает основания считать местное самоуправление общественным институтом и в качестве такового — институтом гражданского общества.

Указанный двойственный характер местного самоуправления вызван его природой. Местное самоуправление как наиболее приближенная к населению власть возникает из необходимости регулировать отношения на локальной территории, обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения и поэтому действует в непосредственном контакте с населением, приобретая формы как государственного, так и общественного института.

Местное самоуправление призвано сыграть важную роль в укреплении целостности Российской Федерации. Местные сообщества объективно ведут к ослаблению единой государственности, к образованию удельных княжеств. Оно является таковым потому, что почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы, и они могут стать либо плотиной на пути этих решений, либо своего рода усилительной подстанцией.

Ча наш взгляд, структура государственной власти будет неустойчивой до тех пор, пока ее не подкрепит жизнеспособная система местного самоуправления. В этом аспекте большое значение имеет анализ отношений органов местного самоуправления с другими элементами политической системы России в рамках существующего правового пространства, и в первую очередь анализ отношений и форм взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, так как от их координированной деятельности во многом зависят единство власти, политическая, экономическая и социальная стабильность. Взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами строятся на основе следующих принципов: 1) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством; 2) государственная гарантия местного самоуправления; функционирование местного самоуправления в рамках, заданных законом; наличие у органов местного самоуправления собственных полномочий, в пределах которых они самостоятельны; наличие собственных ресурсов, достаточных для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий; «обязательность выборных органов в системе органов местного самоуправления». Показано также, что не только государство воздействует на местное самоуправление, но и в рамках законодательного процесса местное самоуправление имеет возможность воздействовать на государственную власть.

Не менее важным аспектом системного подхода к местному самоуправлению является выявление особенностей и проблем местного самоуправления как самостоятельной системы, являющейся подсистемой политической системы России, т.е. открытой системой в отношении последней. В этом аспекте местное самоуправление может быть представлено как сложная система субъектов, объектов, отношений и взаимосвязей между ними, функционирующая в пределах имеющихся ресурсов и ограничений с целью удовлетворения коллективных потребностей населения путем регулирования отношений и создания в результате самостоятельной хозяйственной деятельности товаров и услуг.

К особенностям местного самоуправления Российской Федерации как самостоятельной системы относится специфика формирования собственной компетенции муниципальных образований, которая состоит в множественности субъектов, участвующих в формировании указанной компетенции (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, муниципальные образования), а также в различии компетенции различных муниципальных образований.

Исходя из этих особенностей содержание проблемы установления компетенции каждого конкретного муниципального образования или их некоторых однородных групп заключается в сложности системного учета факторов, влияющих на наиболее целесообразное с точки зрения эффективности выполнения функций и достижения целей разделение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различных муниципальных образований. Более того, необходимо раскрыть проблемы системы местного самоуправления, связанные с территориальной организацией местного самоуправления в России, с многообразием его форм, организационных моделей, с применением избирательных систем при проведении муниципальных выборов и др.

Укрепление Российской Федерации и улучшение качества жизни каждого ее гражданина невозможны без дальнейшего укрепления демократических основ и ресурсной базы местного самоуправления, повышения его эффективности.

Местное самоуправление вырастает из демократического права граждан решать вопросы местного значения на местном уровне, т.е. там, где они могут быть решены с наибольшей эффективностью. Самым большим ресурсом развития любого муниципалитета является потенциал, заложенный в его гражданах. После длительного господства в России тоталитарного режима местное самоуправление — это важный способ формирования у граждан демократических навыков путем вовлечения их в решение общих дел на местном уровне.

Медленное разрешение проблем реформирования, становления и развития местного самоуправления в России произошло по ряду причин (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Причины, сдерживающие реформирование, становление и развитие местного самоуправления в России**

№ п/п	Характеристика
1	Отсутствие разработанных теорий федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации, что препятствует единому подходу к принципам разрешения разногласий по вопросам разделения компетенции между различными уровнями власти
2	Неразработанность и слабость соответствующих принципам демократического государственного устройства механизмов принуждения к соблюдению органами власти и их должностными лицами законодательства в Российской Федерации
3	Недостаток профессионально подготовленных кадров, обладающих современными знаниями в области государственного и муниципального управления

Влияние изложенных факторов порождает серьезные проблемы в области местного самоуправления, многие из которых носят политический характер. Отмечая долговременный характер процесса формирования в России демократического правового федеративного государства, мы предлагаем осуществить ряд мер в государственно-правовой и социально-экономической сферах общественных отношений, связанных с осуществлением реформы местного самоуправления.

В настоящее время местное самоуправление проходит трудный путь самоидентификации, поиска оптимальной структуры, которая позволит утвердиться в общественно-политической жизни современной России, эффективно взаимодействовать с органами государственной власти на региональном и федеральном уровнях по решению вопросов, входящих в его компетенцию. Переход от прежней централизованной системы к местному самоуправлению объективно обусловлен, поскольку сложность и многообразие объектов и субъектов управленческой деятельности не позволяют органам централизованного государства оперативно, эффективно и качественно перерабатывать необходимый поток информации, учитывать все параметры ситуации и своевременно принимать оптимальные решения. Становится очевидным, что эффективность управленческой деятельности во многом связана с реальной самостоятельностью региональных и муниципальных систем.

Таким образом, местное самоуправление — это одна из форм организации государственного управления на местах, часть общей государственной системы, одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного управления. Это признаваемая и гарантируемая законом форма народовластия (форма публичной власти), позволяющая территориальным коллективам (местным сообществам) с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и через органы местного самоуправления решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы членов территориального коллектива (местного сообщества).

Специфика местного самоуправления как элемента политической системы общества состоит в том, что оно является и политическим, и общественным институтом, не ограничиваясь рамками ни того ни другого. Институт местного самоуправления — это один из центральных институтов гражданского общества, являющийся в силу своей общественно-государственной природы одним из наиболее эффективных механизмов согласования интересов общества и государства в решении вопросов комплексного социально-экономического развития.

Ценность местного самоуправления заключается в его способности удовлетворять общественные потребности в поддержании стабильности государства, гармонизации интересов различных частей российского общества, в обеспечении «принципа легитимности власти». Поэтому демократическая власть опирается на местное самоуправление, обретая в нем колossalную силу воздействия на общественные процессы. В свою очередь местное самоуправление благодаря политической власти расширяет сферу своего бытия и функционирования.

Без эффективного самоуправления Россия как государство существовать не может, а самоуправление невозможно без интеллектуального и нравственного развития общества. Сейчас на практике в силу бюрократического характера трансформационных процессов не произошло институционализации местного самоуправления, т.е. превращения его в одну из форм народовластия.

Становление и развитие местного самоуправления не могут рассматриваться и обсуждаться вне контекста всего процесса государственного строительства. Институт местного самоуправления органически связан с государственностью, поэтому его становление должно быть увязано с общим процессом государственного строительства. А с учетом того, что этот институт по существу является «фундаментом» (и в прямом, и в переносном смысле) государственного устройства, институт местного самоуправления следует рассматривать как реальную основу российской государственности и в определенном смысле под него (под его особенности) формировать стратегию развития российской государственности.

К основным нерешенным политическим проблемам в сфере местного самоуправления, которые должны быть решены в приоритетном порядке, по нашему мнению, следует отнести:

а) формирование системы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. В этой части особенно остро стоят вопрос о формировании межбюджетных отношений и муниципальной собственности как непосредственно (за счет муниципальных средств), так и посредством передачи части государственной собственности в муниципальную и проблема передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления;

б) определение оптимальной территориальной основы местного самоуправления. Решение этой проблемы связано с формированием государственной региональной политики, установлением административно-территориального деления. Одними из важных следствий решения этой проблемы являются появление оснований для установления оптимального объема полномочий местного самоуправления, создание

благоприятных условий для формирования устойчивых социальных единиц — местных сообществ, формирующих социально-политический фундамент России;

в) комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Решение этой проблемы связано с формированием в России системы муниципального управления как части системы управления социально-экономическим развитием страны. Муниципальные системы управления должны сформировать новую культуру управления, управляемцев нового типа. Очевидно, что для этого требуется создание в России системы образования управленческого консалтинга, обеспечивающей решение этой задачи;

г) государственная поддержка и широкое развертывание органов местного самоуправления, контроль и надзор за соблюдением законов о местном самоуправлении.

## **2.2. Финансовая составляющая муниципальной собственности**

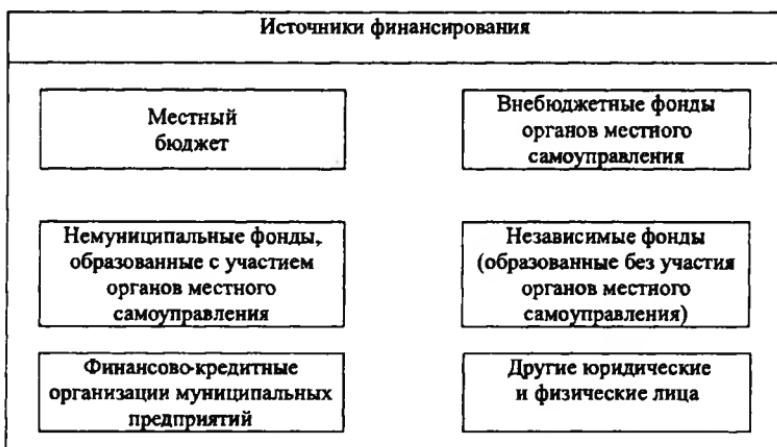
В качестве источников финансирования объектов муниципальной собственности могут выступать разные средства (рис. 2.1). Управление бюджетными финансами от имени и в интересах населения должно осуществляться при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов территорий МО для предоставления социально значимых услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, в целях выравнивания доступа населения муниципальных образований к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» доходная часть местных бюджетов состоит из собственных налоговых и неналоговых доходов (табл. 2.2).

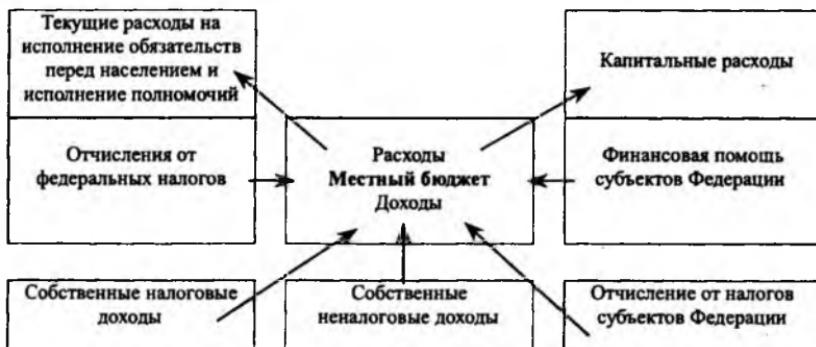
Одним из главных источников финансирования является местный бюджет (рис. 2.2). В частности, к местным налогам и сборам относятся: земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение; местные лицензионные сборы.

К собственным налоговым доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных и региональных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе: часть налога с доходов физических лиц (в пределах не менее 50% в среднем по субъекту РФ); часть налога на совокупный доход; часть акцизов на спирт, водку и ликеро-

водочные изделия (в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ); часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ). Размер минимальных долей в процентах федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, определяется законодательными органами субъектов РФ.



**Рис. 2.1. Источники финансирования объектов муниципальной собственности**



**Рис. 2.2. Классификация финансовых ресурсов местного бюджета**

Таблица 2.2

## Классификация налоговых доходов МО в Российской Федерации

Вид налога или специального налогового режима	Нормативы отчислений в местные бюджеты, %		Нормативы отчислений с 1 января 2006 г., %		
Земельный налог	*	100	100	—	—
Налог на имущество физических лиц	100	100	100	—	—
Регистрационный сбор	100	—	—	—	—
Налог на рекламу	100	—	—	—	—
Налог на доходы физических лиц	**	***	10	20	30
Налог на доходы физических лиц		***	Дополнительно органы государственной власти обязаны установить единые нормативы отчислений в местные бюджеты		
Единый сельскохозяйственный налог	30	***	30	30	60
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	45	***		90	90
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	45	***			
Отдельные виды государственной пошлины в соответствии с Бюджетным кодексом РФ	100	***	—	100	100
Сумма налога на прибыль, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в местные бюджеты	100	—	—	—	—

\* Частично централизуется в федеральный и региональные бюджеты.

\*\* Не менее 50% в среднем по субъекту РФ.

\*\*\* По нормативам, утвержденным законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на 2005 г.

К другим собственным доходам местных бюджетов (неналоговым доходам) относятся:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты, а также безвозмездные перечисления.

Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Они обязательны к уплате на территориях соответствующих МО.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль над его исполнением осуществляются органами муниципального самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Федеральным законом № 181-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

Субъектами финансирования объектов муниципальной собственности выступают различные представительные и исполнительные органы власти (табл. 2.3).

*Таблица 2.3*  
**Субъекты финансирования муниципальных предприятий и учреждений**

№ п/п	Название субъектов
1	Представительный орган местного самоуправления (префектура)
2	Муниципальные органы управления фондами, в некоторых случаях в лице представительного органа местного самоуправления или главы муниципального образования
3	Органы управления (правления) независимых фондов
4	Органы управления (правления и советы директоров) финансово-кредитных организаций
5	Руководители муниципальных предприятий, органы местного самоуправления (в соответствии с уставами предприятий)
6	Органы управления юридических лиц (советы акционеров, советы директоров, правления, директора, владельцы)
7	Сами физические лица (граждане)

Поведение тех или иных субъектов финансирования в отношении объектов муниципальной собственности будет определяться следующими условиями наличия экономических интересов или административной обязанности:

- обязанность финансировать;
- участие в прибыли;
- получение процентов на кредит;
- совпадение целей;
- получение части продукции, услуг.

В зависимости от вида организации, от лица которой выступает субъект финансирования, для получения финансирования может потребоваться выполнение одного или нескольких условий. При этом возможны различные варианты поведения тех или иных субъектов финансирования муниципального хозяйства. Так, органы местного самоуправления, являющиеся основным субъектом финансирования муниципального хозяйства и одновременно их собственником, руководствуются различными условиями в зависимости от категории финансируемых организаций (см. Приложения 6, 9).

В числе причин, вызывающих у муниципальных образований бюджетные трудности, необходимо назвать отсутствие заинтересованности муниципалитетов в проведении собственной бюджетной политики, а именно:

- отсутствие заинтересованности органов местного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников;
- отсутствие заинтересованности МО в оптимизации расходной части местных бюджетов.

В недостаточной мере органами местного самоуправления используются взаимоотношения с финансово-кредитными организациями, возможности контроля по исполнению бюджета путем создания муниципального казначейства, выпуска муниципального займа.

На наш взгляд, финансовые ресурсы МО, которые они могут привлечь в целях развития, неизмеримо больше, чем их бюджетные средства. К ним можно отнести: арендную плату за землю и другую недвижимость, доходы от предприятий и организаций муниципальных образований, от домохозяйств, от реализации их имущества, сбережения населения, средства местных предприятий и банков, страховых компаний, паевых инвестиционных и пенсионных фондов, средства других некоммерческих, неправительственных организаций, индивидуальные и семейные накопления и т.п. Частная собственность и уве-

личение доли накопления могут быть не чем иным, как основанием для приобретения корпоративных благ, муниципальных и других ценных бумаг и образования корпоративной прибыли, удовлетворяющей интересы муниципального сообщества.

Для эффективного развития и функционирования муниципальной сферы необходимы: многообразие субъектов предпринимательской деятельности по формам собственности, свобода выбора, конкуренции между субъектами регионального рынка, развитость рыночной инфраструктурной базы, разумное налогообложение, самообеспеченность доходными и расходными ресурсами, надежность механизма социальной защиты и т.д. Предполагаемая реформа системы муниципальных образований должна стать основой самообеспечения и самоокупаемости их деятельности. Любые полномочия и действия муниципальных образований должны полностью подкрепляться финансами, и на этой основе осуществляться дифференциация полномочий органов местного самоуправления (см. Приложение 8).

Местное самоуправление является формой реализации муниципальной собственности, для осуществления которой местное население и органы местного самоуправления должны располагать необходимыми финансовыми ресурсами. Именно местные финансы являются финансовой основой местного самоуправления. С одной стороны, под местными финансами следует понимать экономические отношения, связанные с формированием (в том числе и за счет дотаций, субсидий и субвенций из бюджетов других уровней бюджетной системы), распределением и использованием денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления публичной власти на местах. С другой — фонды денежных средств, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления. Отсюда существуют веские причины для того, чтобы рассматривать финансовую основу местного самоуправления в качестве самостоятельного института муниципальной собственности.

Все отношения по поводу образования, распределения и использования местных финансов, а также отношения, связанные с государственным воздействием на местные финансы (например, отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, отношения по поводу передачи из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации финансовых средств, необходимых для выполнения органами местного самоуправления отдельных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ), раскрывают сущность финансовой составляющей муниципальной собственности.

В российской экономической науке весьма дискуссионным является вопрос о том, что же входит в состав местных финансов, а значит, что является финансовой основой местного самоуправления<sup>1</sup>. На наш взгляд, в настоящее время в Российской Федерации местные финансы сводятся только к местным бюджетам, которые, таким образом, являются экономическим инструментом формирования и расходования денежных фондов, необходимых для осуществления органами местного самоуправления публичной власти на местах. При этом мы не согласны с мнениями ряда ученых<sup>2</sup> (А.А. Ежковой, Ю.А. Крохиной, А.Д. Селюкова, Н.Л. Пешина), включающих в состав местных финансов местные внебюджетные фонды, муниципальный кредит, финансы юридических лиц. Перечисленные институты, на наш взгляд, не являются составными частями местных финансов. Они скорее всего — внешняя среда местных финансов.

На основе анализа предложений Н.Л. Пешина<sup>3</sup> мы предлагаем деление института местных бюджетов на следующие подинституты: расходов и доходов местных бюджетов, дефицита местных бюджетов, межбюджетных отношений, местного бюджетного процесса, гарантii бюджетных прав органов местного самоуправления, социальной ответственности органов местного самоуправления в финансовой сфере.

Любой бюджет, в том числе и муниципальный, состоит из доходной и расходной частей. При этом применительно к местным бюджетам в связи «доходы — расходы» расходы занимают ведущее место, так как их уровень во многом предопределен установленными федеральным и региональным законодательством нормативами, стандартами и т.д. Направления, объем и порядок расходования средств местных бюджетов определяются полномочиями, осуществлямыми органами местного самоуправления. Поэтому при рассмотрении вопроса о расходовании средств местных бюджетов были скрупулезно изучены и проанализированы вопросы, связанные с полномочиями органов ме-

<sup>1</sup> Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. М., 1999. С. 14; Пешин Н.Л. Муниципальная финансовая система Российской Федерации. М., 2000. С. 10, 11, 17.

<sup>2</sup> См.: Ежкова А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 59—61; Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права. Саратов, 2000. С. 38—40; Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления (проблемы правового регулирования). М., 2003. С. 77—81.

<sup>3</sup> Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 12—19, 21.

стного самоуправления и порядком финансирования их осуществления. Данный анализ позволил сделать следующие выводы:

1. Органы местного самоуправления осуществляют расходование средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения и на осуществление отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти.

2. Расходование средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно и таким способом, который, по мнению указанных органов, в наибольшей степени отвечает интересам населения соответствующего муниципального образования.

3. При двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления, вопросы местного значения для каждого из уровней которого различны, средства местных бюджетов каждого из уровней местного самоуправления расходуются самостоятельно, для решения различных вопросов местного значения.

4. Расходование средств местных бюджетов, направляемых на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется в соответствии с правилами, установленными органами государственной власти, передавшими соответствующие полномочия.

Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации, к сожалению, не существует принципиальных различий в полномочиях органов местного самоуправления по расходованию средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения и на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Это проявляется в следующем:

1. Ассигнования на решение вопросов местного значения и на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, предусматриваются в едином местном бюджете. При этом до вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указанные расходы утверждались без разделения.

2. Расходование средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения так же детально регламентировано правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ, как и расходование указанных средств на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти.

Таким образом, основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Для этого в распоряжение муниципальных образований передаются финансовые и материальные ресурсы, за счет которых местные органы публичной власти организуют на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих услуг и товаров.

Вместе с тем реализация органами местного самоуправления своих полномочий также зависит от того, насколько эффективно они будут использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Для этого органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, а также социальной сферы муниципальных образований.

Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития муниципальных образований необходимы формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и вся экономическая деятельность местных органов власти.

В настоящее время у органов местного самоуправления не хватает финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики соответствующих территорий. В условиях муниципальной реформы недостаточность доходных источников местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать полное и качественное исполнение своих полномочий.

Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. впервые закрепила положение о создании местного самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти. Таким образом, было положено начало формированию в Российской Федерации нового уровня публичной власти, основной задачей которого является решение вопросов местного значения исходя из интересов местного населения. В развитие данных положений Конституции РФ был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», затем Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях. Иначе говоря, была проведена большая работа по формированию правовой базы функциони-

рования эффективной системы местного самоуправления (см. Приложение 8).

Однако можно констатировать, что до настоящего времени эффективная система местного самоуправления в Российской Федерации не построена. Одной из причин является несовершенная система финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации.

Как известно, осуществление любой публичной власти требует определенных затрат. Соответственно система органов местного самоуправления как независимый уровень публичной власти должна располагать финансовыми ресурсами, необходимыми для покрытия расходов, связанных с осуществлением этой власти. Однако, провозгласив создание местного самоуправления и возложив на него полномочия по решению вопросов местного значения, а также осуществление отдельных государственных полномочий, федеральный законодатель практически ничего не сделал для того, чтобы местное население и формируемые им органы местного самоуправления получили реальные источники средств, необходимых для финансирования осуществления этих полномочий. Именно это и послужило причиной того, что реально в настоящее время полноценная система местного самоуправления в Российской Федерации не состоялась.

Лишенные собственных финансовых ресурсов, органы местного самоуправления оказались в полной зависимости от органов государственной власти, в первую очередь от органов государственной власти субъектов РФ, различные виды финансовой поддержки со стороны которых являлись основным источником формирования доходной части местных бюджетов. Более того, невозможность формирования местных бюджетов сельских округов и небольших городов привела к ликвидации местного самоуправления на соответствующем уровне и формированию в большинстве субъектов РФ одноуровневой системы организации местного самоуправления, при которой местное самоуправление осуществляется только на уровне районов и крупных городов (так называемых городов подчинения субъектов РФ). Подобное положение вещей извратило саму суть местного самоуправления, поскольку вместо приближения уровня принятия решений по вопросам местного значения к населению такая система, наоборот, отдала органы местного самоуправления от интересов населения. И неудивительно, что ряд вопросов сугубо местного значения стал решаться на неоправданно высоком уровне публичной власти.

Все это привело к разработке и принятию Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации». В ходе разработки законопроекта вопросы финансового обеспечения осуществления местного самоуправления занимали ключевое положение. Исходя из необходимости обеспечения самостоятельности местных бюджетов было произведено определение перечня вопросов финансового обеспечения для различных уровней местного самоуправления. Однако при реализации положений названного Федерального закона возник ряд существенных проблем. Практика показала, что:

- 1) недостаточно разработан механизм расходования средств местных бюджетов;
- 2) не определены оптимальные источники формирования местных бюджетов;
- 3) не разработана система предоставления финансовой помощи из государственных бюджетов местным бюджетам, которая бы минимизировала зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Решение указанных проблем возможно только на основе комплексной и всесторонней научной разработки проблематики регулирования финансовой основы местного самоуправления. Поэтому прежде всего рассмотрим финансовую основу местного самоуправления как института муниципальной собственности.

В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен на уровне ниже их реальных потребностей.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в структуре доходов местных бюджетов. Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов станутся отчисления от налога на доходы физических лиц в размере не менее 40% поступлений от данного налога.

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Очевидно, что в большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ, и около 95% муниципальных образований будут дотационными.

Кроме того, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2006 год» не учитываются расходы региональных и местных бюджетов непосредственно на реализацию реформы местного самоуправления,

в частности на подготовку выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, повышение их квалификации. В условиях недостаточного финансирования муниципальных образований возможности использования средств местных бюджетов на обучение муниципальных служащих ограничены. Опыт формирования местных бюджетов показал, что «предусмотренные процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований не позволяют обеспечить эффективное и обоснованное распределение финансовой помощи между местными бюджетами».

По крайней мере, на переходный период до 1 января 2009 г. необходимо предусмотреть более гибкие и эффективные механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В связи с этим в конце 2005 г. принят федеральный закон, предоставляющий на переходный период субъектам РФ право по согласованию с соответствующими представительными органами муниципальных образований заменять дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований дифференцированными нормативами отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов. Данные положения предоставляют органам местного самоуправления дополнительные возможности и стимулы по увеличению налоговых доходов местных бюджетов, развитию налоговой базы на соответствующей территории и комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований.

В настоящее время не разработана система показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов. В связи с этим органы государственной власти субъектов РФ не могут обеспечить в полном объеме распределение финансовой помощи между местными бюджетами по объективным методикам и критериям.

Одной из основных причин ухудшения финансового положения МО стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников. В частности, в конце 2005 г. принят Федеральный закон № 199-ФЗ, положения которого относят к вопросам местного значения создание условий для развития малого предпринимательства, сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции. Помимо этого рядом других федеральных законов к компетенции муниципальных образований в течение 2004—2006 гг. были отнесены вопросы по организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне, мобилизацион-

ной подготовке муниципальных предприятий, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и др.

Реализация указанных вопросов потребует дополнительных расходов местных бюджетов на их осуществление, что может привести к нарушению сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

Сложившаяся ситуация говорит о том, что федеральные органы государственной власти не должны произвольно расширять перечень вопросов местного значения. Более обоснованно применение на практике механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей субвенций местным бюджетам на их осуществление из соответствующих вышестоящих бюджетов.

Федеральный закон № 199-ФЗ предоставил органам местного самоуправления возможность участвовать в осуществлении государственных полномочий, если это предусмотрено федеральным законом. Это участие не будет обязанностью органов местного самоуправления. Оно также не является основанием для выделения местным бюджетам дополнительных средств из вышестоящих бюджетов. В частности, законом уже предусмотрено, что органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств местных бюджетов дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан.

На наш взгляд, принятие такого рода положений нецелесообразно, поскольку их реализация нарушает концепцию четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Это также создает дополнительные трудности по определению реальной потребности органов местного самоуправления в финансовом обеспечении собственных полномочий.

Комитет Госдумы предлагает расширить список имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Например, имущество, предназначенное для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Если Госдума примет эту поправку, то такое имущество не будет подлежать обязательной приватизации до 1 января 2009 г.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления не только за счет финансовых ресурсов, но и материальных средств. Муниципальное имущество необходимо органам местного самоуправления для формирования неналоговых доходов местных бюджетов, создания благоприятной среды для привлечения инвестиций в муниципальный сектор экономики, поддержки среднего и малого предпринимательства,

а также развития рыночных механизмов использования земли и имущества.

Положения Федерального закона № 131-ФЗ указывают на необходимость принятия специального федерального закона, устанавливающего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества. В настоящее время такой федеральный закон еще не разработан.

Однако наивно полагать, что эффективность управления муниципальной собственностью и увеличение доходов от ее использования связаны лишь с наличием надлежащей нормативно-правовой базы и четким исполнением органами местного самоуправления соответствующего законодательства.

Весьма важно подчеркнуть, что в настоящее время органы местного самоуправления оказались в полной финансовой зависимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В качестве причин такого положения можно назвать:

1. Незавершенность процесса разделения полномочий, оставшихся органам местного самоуправления в наследство от местных советов народных депутатов, на полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления. При этом и те и другие полномочия осуществлялись органами местного самоуправления за счет средств местных бюджетов во многих случаях без предоставления субвенций из бюджетов субъектов РФ, необходимых для покрытия расходов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

2. Недостаточный объем собственных доходов местных бюджетов, в первую очередь от местных налогов, следствием чего стало формирование местных бюджетов преимущественно за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. Такое положение вещей лишило органы местного самоуправления возможности проводить самостоятельную налоговую политику, направленную на увеличение поступлений в местные бюджеты.

3. Широкое использование дотаций из бюджетов субъектов Российской Федерации для покрытия дефицита налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

Для изменения подобного положения вещей нами предлагается два варианта дальнейшего совершенствования порядка финансирования осуществления отдельных государственных полномочий, передан-

ных органам местного самоуправления органами государственной власти:

1. Утверждение двух бюджетов муниципального образования, один из которых призван обеспечивать финансирование решения вопросов местного значения, а второй — осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти. При этом указанные бюджеты будут отличаться между собой не только по направлениям расходования их средств, но и по порядку формирования доходной части, а также по процедуре исполнения.

2. Исключение из состава местных бюджетов расходов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, и субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ на осуществление указанных полномочий с одновременным наделением местных администраций статусом распорядителей бюджетных средств соответствующего государственного бюджета, направляемых на осуществление переданных им государственных полномочий.

### **2.3. Мировой опыт работы органов местного самоуправления и рекомендации к его применению в российских условиях**

В современном мире все большее распространение получают многоуровневые системы государственного управления. Основой отношений между уровнями власти в любом государстве является вопрос о распределении полномочий и ответственности. В настоящее время принципом формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая эффективность выполнения на соответствующем уровне определенных функций.

Оптимальное соотношение между государственным и местным управлением в различных странах формируется по-разному исходя из исторических, национальных и географических особенностей. При этом структура административно-территориального деления стран континентальной Европы и России предполагает, что местное самоуправление является неотъемлемой частью единого государственного устройства страны.

Существенное развитие местного самоуправления в Европе получило только после окончания Второй мировой войны. В последние десятилетия на фоне процесса общеевропейской интеграции практиче-

ски во всех европейских государствах проявилась тенденция к увеличению роли местного самоуправления. Как федеративные, так и унитарные государства все активнее используют муниципальные органы власти в процессе государственного управления. Такая политика обусловлена применением нового принципа институциональной организации государства и общества — принципа субсидиарности. Субсидиарность базируется на том, что вмешательство вышестоящих уровней управления в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных условий, при которых такое вмешательство может считаться законным и целесообразным. Следовательно, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач. Принцип субсидиарности подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия местных властей в определении объема их полномочий. Для обеспечения эффективной работы многоуровневой структуры, построенной на принципе субсидиарности, в систему должны быть включены определенные гарантии относительно соблюдения справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями, а также ресурсами, необходимыми для их осуществления.

Рассмотрим современную организацию и положение местного самоуправления в Европе, что позволит использовать их опыт в формировании и дальнейшем его развитии в России (см. Приложение 2).

В Федеративной Республике Германии действует несколько ассоциаций муниципальных образований общего типа и профессиональных объединений специалистов местного самоуправления<sup>1</sup>. Муниципальные образования соответствующих видов — общины, городские округа и уезды — объединяются в ассоциации на федеральном и региональном уровнях. В рамках крупных федеральных земель могут существовать до трех типов ассоциаций различных видов муниципальных образований (ассоциации городов или городских округов, ассоциации общин или муниципалитетов и ассоциации уездов). В некоторых федеральных землях ассоциация городов и ассоциация общин объединены в единую ассоциацию городов и общин. Указанные ассоциации в свою очередь являются членами центральных союзов органов местного самоуправления — Немецкого союза городов, Немецкого союза городов и общин, а также Немецкого союза уездов. Эти органы также объединены в Федеральный Союз центральных ассоциаций орг-

<sup>1</sup> Dittmann A. *Kommunalverbandsrecht*. Heidelberg, 2000. P. 148.

ганов местного самоуправления под руководством Немецкого союза городов. Центральные органы контролируют некоторые виды деятельности органов местного самоуправления. Федеральный Союз входит в состав единого Европейского бюро, находящегося в Брюсселе, и координирует реализацию интернет-проекта Copmon.de (информационный портал для руководителей и специалистов муниципальных органов). Кроме вышеописанных муниципальных объединений в Германии существуют так называемые высшие общинные ассоциации, деятельность которых направлена на решение конкретных задач местного самоуправления. Эти ассоциации функционируют по принципу рабочих групп и представляют интересы своих членов перед центральными органами государственной власти или общественными организациями в области социального обеспечения, здравоохранения, образовательной и культурной политики. Профессиональные ассоциации органов местного самоуправления объединяют муниципальные образования со схожими задачами и принципами управления независимо от специфики региональных интересов или размеров общин. Среди профессиональных ассоциаций органов местного самоуправления, предоставляющих консультации по отдельным областям муниципальной деятельности, следует выделить Ассоциацию по оптимизации административного аппарата (KGSt), являющуюся профессиональным объединением руководителей органов местного самоуправления. Ассоциация предоставляет консультационную поддержку по наиболее актуальным вопросам местного самоуправления более чем 1600 муниципальным образованиям, включая города, сельские поселения и районы. Подобные объединения действуют и в других странах. Далеко не во всех случаях ассоциации муниципальных образований возникают по инициативе органов местного самоуправления в условиях децентрализованной структуры государственной власти. В ряде случаев такие органы создаются центральным правительством или другими государственными ведомствами. Тем не менее эти ассоциации практически всегда обладают определенной степенью автономности и представляют интересы входящих в них муниципальных образований.

Интересен опыт местного самоуправления во Франции. Во французской системе управления принцип свободного самоуправления основан на передаче местным административно-территориальным единицам определенных полномочий. Осуществление этих полномочий производится в определенной автономии по отношению к центральной власти, но под постоянным контролем государства и судебных органов. Одной из главных задач децентрализации управления (1983) было определение полномочий, передаваемых на каждый уровень управле-

ния. Децентрализация привела к новому распределению полномочий между всеми уровнями, причем государство сохранило лишь часть из принадлежащих ему ранее полномочий. Тем не менее взаимодействие и эффективность управления даже усилились. Необходимость согласования действий местного уровня управления реализуется посредством таких механизмов, как прогнозные схемы, карты размещения производительных сил (автострады, высшие учебные заведения и др.), а также программы приоритетных действий в ряде секторов. Эти механизмы стали опорой для политики договорных отношений между уровнями управления, которые реализуются как в виде неформального сотрудничества, так и непосредственно на договорной основе. Взаимодействие на неформальной основе обусловлено необходимостью согласования действий в отношении тех полномочий, которые предусматривают участие нескольких административных уровней. Например, это относится к функционированию учреждений среднего образования. Департаменты отвечают за первый уровень образования — колледжи, а регионы — за второй — лицеи. Эти два уровня образования часто объединены в одних зданиях, что и предполагает предварительное согласование многих действий. То же касается и вузовского уровня образования.

Чтобы добиться добровольного участия региональных властей в осуществлении крупных проектов в области строительства во Франции, государство использует механизм договоров планирования. Для органов местного самоуправления договоры дают возможность действовать за пределами своей компетенции.

Наиболее острой во Франции остается проблема финансов. Государственный сектор местного уровня составляет 10% от ВВП. Дотации от государства в настоящее время специально ограничиваются. Финансирование расходов, связанных с передачей полномочий, обеспечивается за счет роста налоговых поступлений местных административно-территориальных образований. Недостаточность доходов для финансирования осуществляемых ими операций заставляет их прибегать к заеммам.

В Великобритании, США, Канаде, Австралии сформировался особый тип местного самоуправления, получивший название англо-саксонского. Его особенностью является отсутствие института полномочных представителей правительства, контролирующих местные выборные органы. Муниципалитеты рассматриваются как автономные территориальные образования, осуществляющие власть, делегированную им парламентом. Муниципалитеты могут совершать лишь те действия, которые прямо предписаны законом. Иначе акты местных вла-

стей могут быть признаны судом не имеющими силы. Тем не менее существуют различные взгляды на оптимальное соотношение государственного управления и местного самоуправления, все они предусматривают необходимость эффективного контроля центра над местным самоуправлением.

В последнее время европейские государства в целом шли по пути увеличения самостоятельности своих административно-территориальных образований. Однако такая политика привела к увеличению ответственности центральных органов власти за территориальную целостность страны, ее экономическое и правовое единство, за развитие всех частей территории государства как целостной среды обитания всего населения.

Несмотря на то что все большее число экономически развитых государств может себе позволить отказаться от прямого вмешательства в деятельность частных хозяйствующих субъектов, ни одно государство не имеет права отказываться от ответственности перед территориальными сообществами, входящими в данное государство.

Необходимость государственного контроля обосновывается и тем, что многие функции, осуществляемые местными властями, по своей сути носят общегосударственный характер, в связи с чем возникает необходимость поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации.

В европейских странах контроль центра за деятельность местных органов власти вплоть до реформ 1970—1980-х гг. осуществлялся преимущественно через так называемую административную опеку, предполагавшую вступление в силу решений местных властей лишь после получения одобрения от соответствующих органов государственного надзора. В одобрении могло быть отказано по причине как незаконности нормативных актов, так и их нецелесообразности.

В настоящее время в большинстве европейских государств административная опека практически полностью заменена на административный контроль в рамках, предусмотренных конституцией или законом. Одним из эффективных средств контроля является издание центральными министерствами и ведомствами различных циркуляров, устанавливающих стандарты работы местных служб, разъясняющих законодательство и правительенную политику. Большинство таких циркуляров носит рекомендательный характер. Главной задачей инспектирования является обеспечение соответствия работы данных служб стандартам, установленным центральными органами власти. Кроме того, одной из функций инспекторов является распространение успешных инноваций и опыта в контролируемой ими сфере.

В установленных законом рамках местное самоуправление имеет полную свободу действий. До тех пор, пока оно действует в сфере собственных полномочий строго на основании федеральных и местных нормативных актов, государство не может вмешаться в его дела исходя из соображений целесообразности управления. То есть в основном в этой сфере государственный надзор ограничивается проверкой законности деятельности местного самоуправления.

В Германии надзор за муниципалитетами осуществляется со стороны соответствующих органов вышестоящего уровня управления. По мнению немецких специалистов, уже само существование надзора ведет к тому, что муниципалитеты делают меньше ошибок, чем если бы они знали, что они не контролируются. Кроме того, муниципалитеты могут обжаловать действия органов государственного надзора. В целом государственный надзор делает местное самоуправление более надежным и в правовом отношении более безопасным.

В Франции за ненадлежащее выполнение местными органами управления своих функций законодательство предусматривает применение санкций: отстранение от должности глав местной администрации, отдельных муниципальных служащих, наложение на них взысканий, передача тех или иных полномочий муниципальных органов правителям, агентам на месте и т.д. Наиболее жесткой мерой является роспуск местных советов. Муниципальный совет может быть распущен указом президента республики, принятым на Совете министров.

В Нидерландах, являющихся унитарным государством, национальная ассоциация муниципалитетов (VNG) представляет интересы всех 467 муниципальных образований страны. При поддержке этой организации проводятся регулярные форумы экспертов по местному самоуправлению. В Великобритании, где органы местного самоуправления в большей степени подотчетны центральному правительству, существует несколько объединений муниципальных образований. Часть из них была создана для решения задач региональной специфики, деятельность остальных ассоциаций носит прежде всего политический характер. Целесообразность реализации идеи оказания консультационных услуг органам местного самоуправления на базе объединений муниципальных образований очевидна. Ассоциации муниципалитетов имеют возможность получать наиболее полную и актуальную информацию по вопросам местного самоуправления от своих членов. Ассоциации хорошо знакомы с проблемами и задачами, возникающими перед местными органами власти, и имеют большой опыт их решения. Кроме того, британские объединения муниципалитетов не только стремятся к повышению компетентности своих членов, но и обеспечи-

вают им содействие других структур, имеющих сходные интересы. Создание интернет-порталов, предоставляющих информационную поддержку, уже стало своеобразным стандартом работы европейских ассоциаций муниципальных образований (см. Приложение 3). Все эти ресурсы проанализированы в ходе написания данного параграфа.

Европейская практика показывает, что муниципальные образования, являясь пользователями адреса в Интернете, или так называемой Консультационной службы, хорошо осведомлены о потребностях разных муниципальных образований и могут эффективно оказать соответствующие услуги для их удовлетворения (см. Приложение 4). Еще одно преимущество заключается в том, что, опираясь на профессиональную консультационную поддержку, муниципальные образования смогут более эффективно отстаивать свои интересы, в том числе финансовые.

На основании соответствующего опыта стран Европейского Союза мы рекомендуем передать функции по управлению Консультационной службой Общероссийской ассоциации муниципальных образований. При наличии нескольких ассоциаций, специализирующихся на решении отдельных задач, стоящих перед их членами, управление Службой может осуществляться на основе кооперации между этими ассоциациями. При этом важно, чтобы каждый из участников кооперации отвечал за определенный участок работы в соответствии со своей компетенцией.

Существует несколько вариантов финансового обеспечения деятельности Консультационной службы: создание фонда; спонсорство; целевые сборы членов объединения муниципальных образований; финансирование на коммерческой основе.

Преимущество первого варианта заключается в наличии необходимого капитала, при этом финансирование Службы происходит за счет доходов от вложения капитала. Недостатком данного варианта является необходимость крупных первоначальных инвестиций и расходов, направленных на получение доходов в будущем и не связанных с основной деятельностью Службы. Таким образом, финансирование за счет фонда целесообразно только в том случае, если Служба функционирует под началом нескольких организаций.

Оптимальным вариантом финансового обеспечения Консультационной службы для Ассоциации муниципальных образований представляется комбинация перечисленных способов. Затраты на поддержание базовой инфраструктуры Службы могут финансироваться за счет взносов членов ассоциации. Дополнительным источником средств может быть спонсорство со стороны организаций, чьими потенциаль-

ными клиентами являются муниципальные образования (банковские структуры, страховые и консалтинговые компании и т.д.) — спонсор может взять на себя финансирование отдельного проекта по соответствующей тематике или возмещение затрат на техническое обслуживание. Наконец, ряд услуг целесообразно реализовывать по их рыночной цене в соответствии с имеющимся на них спросом. В связи с этим рекомендуется ввести ценовую дифференциацию для покупателей услуг в зависимости от их статуса в Ассоциации. Это позволит, во-первых, покрыть все расходы по оказанию услуг, а во-вторых — воспользоваться преимуществами рыночного контроля. Такая система даст возможность поставщику устанавливать цену на услуги в соответствии с реальным спросом и будет стимулировать разработку наиболее востребованных на рынке услуг.

Таким образом, мы хотим привлечь внимание к основополагающей концепции «электронного правительства», или «электронного управления», и к новым возможностям, которые оно открывает для местного самоуправления. Определение «электронного правительства», данное Европейской комиссией, состоит из трех частей<sup>1</sup>:

1. Электронное правительство — это использование информационных и коммуникационных технологий в целях достижения прозрачности государственного сектора, подотчетности правительства гражданам и обеспечения гражданского участия в государственном управлении.

2. Электронное правительство — это публичный сектор, деятельность которого посвящена удовлетворению потребностей гражданина. Публичные услуги должны гарантироваться всем гражданам без исключения; поставщики публичных услуг должны учитывать индивидуальные потребности граждан.

3. Электронное правительство — это публичный сектор, достигающий максимальных результатов за счет средств налогоплательщиков. Это значит, что сократятся очереди в государственных и муниципальных учреждениях, значительно снизится количество ошибок в разного рода формулярах, а у органов власти появятся дополнительные ресурсы времени для профессиональных услуг, оказываемых в присутствии гражданина, — все это в конечном счете будет способствовать

---

<sup>1</sup> European Commission, 2003 «The role of Government for Europe's future» Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 26.09.2003, COM (2003) 567 Final.

повышению общественной оценки работы государственных и муниципальных служащих.

Все вышесказанное еще раз свидетельствует о прямой зависимости между уровнем профессионализма государственных и муниципальных служащих и обеспечением потребностей клиентов, т.е. населения — с одной стороны, и эффективностью и результативностью работы органов публичной власти — с другой. Информатизация будет способствовать снижению расходов и повышению производительности в сфере публичных услуг, значительному увеличению эффективности административных процедур. Эти преобразования, несомненно, затронут и местное самоуправление. Кроме того, информатизация уже является важнейшим и неотъемлемым фактором роста и развития многих отраслей экономики.

Достижения информационных технологий целесообразно внедрять как во внешних, так и во внутренних подразделениях административного аппарата. Под внешними подразделениями (front office) подразумеваются структуры, непосредственно взаимодействующие с населением и участниками экономической деятельности — конечными пользователями услуг. В перспективе большинство таких операций будет осуществляться с помощью электронных технологий, а роль фронт-офиса будет выполнять пользовательский интерфейс, обеспечивающий обмен информацией между гражданином и государством.

Внутренние подразделения (back office) занимаются обработкой полученной от пользователя информации, реализацией необходимой услуги и ее оказанием пользователю. Эти действия могут быть полностью или в определенной степени автоматизированы. В оказании услуги может быть задействовано как одно, так и несколько подразделений одной организации; в ряде случаев реализация услуг осуществляется несколькими различными организациями, находящимися на одном и том же или различных уровнях публичной власти<sup>1</sup>.

Ключевым преимуществом использования информационных систем для бэк-офиса органов местного самоуправления является их колоссальный рационализаторский потенциал. Информатизация позволяет высвободить значительное количество кадровых ресурсов и оптимизировать их распределение в местной инфраструктуре. Благодаря автоматизации рутинных операций сотрудники административных органов смогут заняться более творческой и интересной работой, так как

<sup>1</sup> Reorganisation of government back-offices for better electronic public services — European good practices (back-office reorganisation). Final report to the European Commission. January 2004. Volume 1: Main report / Prepared Jeremy Millard and Jonas Svava Iversen, Danish Technological Institute; *Herbert Kubicek, Hilmar Westholm and Ralf Cimander*. Institut für Informationsmanagement GmbH. University of Bremen, <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3587/5671>.

на получение нужной информации клиент затрачивает всего несколько секунд, тогда как до внедрения информационной системы от поступления запроса до получения по почте ответа проходило не менее трех дней. Организация, с другой стороны, значительно сокращает канцелярские расходы и затраты на почтовую отправку<sup>1</sup>.

Переход к «электронному правительству» на местном уровне должен проводиться на основе многоэтапного диверсифицированного плана, включающего следующие элементы:

- правовой, организационный и экономический анализ текущих административных процедур, которые будут оптимизированы и переведены в электронный формат;
- комплексный анализ лежащих в основе этих процедур операционных процессов и процессов взаимодействия с клиентами и партнерами; анализ требований партнеров к форме предоставления и качеству оказания электронных услуг;
- оценка информационно-технических ресурсов, имеющихся в распоряжении ведомств, внедряющих систему «электронного правительства».

Реально ли в российских условиях формирование «электронного правительства»? Для ответа на этот вопрос необходимо учитывать два аспекта. Несмотря на приведенные выше примеры, ни в одной из стран Европейского Союза «электронное правительство» пока не функционирует в национальном масштабе. Европа находится в самом начале пути к информатизации государственной службы, а «электронное правительство» пока остается лишь политической концепцией развития местного самоуправления в будущем. С другой стороны, очевидно, что подобная стратегия должна реализовываться в соответствии с поэтапным планом. Такой подход позволит добиться наиболее эффективной реализации комплексных задач, поможет минимизировать риски и оптимизировать использование ограниченных ресурсов органов местного самоуправления. Кроме того, поэтапное внедрение системы «электронного правительства» будет способствовать получению быстрых и заметных результатов и таким образом будет укреплять профессиональную мотивацию специалистов местных органов власти и формировать у граждан интерес к более широкому использованию своих прав и свобод с помощью преимуществ «электронного правительства».

В России интерес к мировому опыту функционирования местного самоуправления появился по ряду причин.

---

<sup>1</sup> См.: E-Government. A Guideline for Local Government Managers / Edited by: Federal Office for Information Security, <http://www.e-government-handbuch.de>.

Во-первых, в условиях перехода России к рыночной экономике предстоит по-новому осмыслить экономическую роль государства. При этом местное самоуправление — как показывает зарубежный опыт — является альтернативой централизованной власти государства.

Во-вторых, Россия принадлежит к числу федеративных государств, где большое внимание уделяется децентрализации государственного управления, которая — как показывает зарубежная практика — подразумевает разделение компетенций и финансовых средств между Федерацией, субъектами Федерации (регионами) и входящими в них местными коллективами (муниципальными образованиями).

В-третьих, к компетенциям органов местного самоуправления относятся многие задачи, осуществление которых в России традиционно отставало. Это развитие таких отраслей, как ЖКХ, муниципальный транспорт, благоустройство городских районов и улиц, строительство и эксплуатация транспортных магистралей местного значения (в первую очередь автодорог) и пр.

В-четвертых, развитие в России института самоуправления открывает перспективу вовлечения широких масс населения в решение общегосударственных задач. Таким образом, можно сделать вывод, что исследование мирового опыта в сфере местного самоуправления позволит значительно ускорить процесс формирования местного самоуправления, обеспечивающего стабильность рыночной экономики и разрешение внутренних противоречий в сложившейся системе местного самоуправления в России:

- между задекларированным Конституцией РФ принципом независимости органов местного самоуправления от системы органов государственной власти и фактическим исполнением органами местного самоуправления исключительно государственных и иных обязательств перед гражданами;
- между равной наделенностью всех органов местного самоуправления номинальными объемами компетенции и полномочий и их неодинаковой реальной востребованностью в муниципальных образованиях разного типа;
- между объемом функций, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами и фактическими ресурсными возможностями выполнения этих функций;
- между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственно народной власти и фактическим проявлением безразличия населения к реализации подлинной идеи местного самоуправления.

# Глава 3. Стратегия повышения роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений современной России

## 3.1. Состояние и перспективы развития муниципальной собственности

Общий объем муниципальной собственности за 2006 г. несколько увеличился. Это вполне оправданное явление, потому что разграничены полномочия между субъектами РФ и муниципальными образованиями, часть объектов находилась в государственной собственности неоправданно. Речь идет о поликлиниках, учреждениях первичной медико-санитарной помощи, образовательных учреждениях. Если ранее общеобразовательные школы или объекты ЖКХ находились в государственной собственности, то в настоящее время они стали объектами МС. Однако до сих пор существуют претензии, прежде всего к Минобороны России, по передаче объектов социального назначения. Муниципалы настаивают на том, что имущество должно передаваться либо в сохранном виде, либо должны отпускаться деньги на приведение его в исправное состояние. Минобороны России скорее всего не будет восстанавливать свои объекты, потому что у него в смете просто не заложены расходы на эти цели. Более того, вряд ли целесообразно за счет федеральных средств восстанавливать муниципальное по своей сути имущество.

Несмотря на то что сегодня общий объем муниципального имущества вырос, постепенно он будет уменьшаться, потому что необходимо закончить перепрофилирование и отчуждение не свойственных вопросам местного значения объектов.

В последнее время предпринимаются попытки осмыслить значение формулировок вопросов местного значения: что такое обеспечение населения услугами, что такое создание условия для обеспечения услугами, что такое организация предоставления услуг и чем они отличаются друг от друга. По своей сути муниципальные услуги не очень различаются между собой. Когда мы говорим, что вопросы местного значения — это обязательно полномочия органов местного самоуправления, то можно привести пример того, что это не обязательно полномочия. Этот пример — газоснабжение населения. А если нет газа? Мы должны считать, что органы самоуправления закон не выполнили? Или

все-таки нет реальной возможности этим газом обеспечить население? На наш взгляд, подобные формулировки являются попыткой привести в соответствие полномочия органов местной власти и конкретные проблемы местного значения. Ясно одно — имущество коммерческого назначения не должно находиться в муниципальной собственности. Если имущество служит цели создания благоустроенной среды проживания, то оно должно находиться в муниципальной собственности.

Необходимо различать государственные и общественные собственность и финансы. Государство использует ресурсы не для заработка денег. Многие считают, что, если у государства нет достаточной налоговой базы, оно должно предоставить имущество, которое принесет доходы в муниципальную казну. На наш взгляд, это касается только нескольких крупнейших городов. По данным, которые представили сами муниципальные образования, доходы местных бюджетов от использования муниципального имущества (в целом по стране) составляют менее 1%. Вот и все. То есть вряд ли можно серьезно поправить положение дел в муниципальном хозяйстве за счет использования коммерческой недвижимости. Сегодня обсуждается вопрос о предоставлении муниципалитетам права иметь в собственности имущество, необходимое для поддержки малого бизнеса. Этот вопрос долго дискутировался, в результате было предложено два направления его решения.

Первое направление — изменить законодательство о приватизации и предоставить право внеочередного выкупа таких зданий у муниципалитетов самим организациям малого бизнеса. Второй вариант — позволить муниципалитетам иметь в собственности имущество и сдавать его в аренду.

В чем здесь проблема? Если сегодня выставить на открытые торги недвижимость, ее просто скуют крупные фирмы. В результате малый бизнес останется без крыши над головой. Если будет введена статья о необходимости поддержки малого бизнеса со стороны органов местного самоуправления, то, наверное, это хорошо. Это обусловлено тем, что местное самоуправление всегда и везде основывается и базируется на среднем классе или тех людях, которые живут на данной территории и там же получают основные доходы. Поэтому они заинтересованы в благоприятной среде проживания. Крупному бизнесу, который чаще всего транснациональный, этот уровень власти не интересен. Поэтому без малого бизнеса, без среднего класса, пока люди не почувствуют себя хозяевами своей территории, нельзя получить эффективного местного самоуправления. Вывод таков: в муниципальной собственности не должно быть коммерческих объектов. Наше твердое

убеждение, что органам местного самоуправления незачем заниматься коммерцией. Но они должны поддерживать малый бизнес. Например, муниципальный рынок. Что это такое? По сути это участок земли, не более того. Известен пример, когда органы самоуправления передают участок земли даже без забора (забор, как и торговые палатки, ставят сами лоточники) в хозяйственное ведение муниципальному унитарному предприятию (МУП). Оно в свою очередь передает его в доверительное управление частному лицу, которое является главным бухгалтером этого же МУПа и близкой родственницей тамошнего руководства. И в результате начинается фактически война за передел собственности. Вот и все муниципальные гарантии на существование малого и среднего бизнеса. Другими словами, наличие объектов в собственности муниципального образования — это еще не гарантия поддержки и защиты малого и среднего бизнеса.

Иногда сопоставляют муниципальное хозяйство и, скажем, акционерное общество. Нередко утверждается, что это практически одно и то же. Все жители как бы акционеры, у них есть правление в виде представительного органа, у того есть исполнительная дирекция в лице местной администрации и т.д. Только забывается одна очень важная, принципиально важная вещь: цель любой коммерческой организации — получение прибыли, что называется, любой ценой, лишь бы это было более или менее законно. Цель органов местного самоуправления принципиально другая. Это создание благоприятной среды проживания местного населения. Это некоммерческая цель. Поэтому когда мы говорим об объектах имущества, которые необходимы для решения вопросов местного значения, надо просто исходить из этой цели. Если имущество служит цели создания благоустроенной среды проживания, значит, оно должно находиться в муниципальной собственности. Что касается самого перечня объектов местного значения, то он — «плаывающий». На самом деле он зависит не от теоретических конструкций, а от того, на каком уровне развития находится данная территория. Где-то можно иметь муниципальные высшие учебные заведения, а где-то на начальную школу ресурсов не хватает. Поэтому здесь никакой жесткой привязки нет.

К сожалению, сегодня перечень вопросов местного значения претерпевает изменения не в лучшую сторону. Например, появляются предложения использовать муниципальные доходы в части предупреждения и ликвидации последствий террористических актов. Хотя это не вопрос местного значения. Это сфера деятельности государства. Тем не менее такие поправки проходят. Так, прошла поправка о поддержке сельхозпроизводителя. Хотя никакое имущество, необходимое для

поддержки сельского производителя, в муниципальной собственности не закреплено. В чем может состоять поддержка сельхозпроизводителя со стороны органов местного самоуправления? В повышении плодородия почв? Но на это нужны огромные деньги, которых у муниципалитетов нет. В нормативном регулировании? У органов самоуправления практически нет возможности регулировать что-либо. Если только налог на землю снизить, но тогда они сами останутся без бюджета. Что они еще могут сделать? Содержать экономические службы, как это делается в Германии? Так там это делается государственным министерством сельского хозяйства за счет государственного бюджета. Выдавать ссуды и льготные кредиты? Нет в бюджете таких денег. Поэтому просто красивую фразу написали — «поддержка сельского производителя». А почему не другого? Почему только сельского?

Далее. Сегодня повсеместно, по крайней мере, в сфере ЖКХ, существуют муниципальные унитарные предприятия (МУПы). А могут ли вообще существовать МУПы в соответствии с Федеральным законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях? В начале закона четко обозначены цели, ради которых могут создаваться данные предприятия. Ни одной цели, которая была бы свойственна муниципалитету, там нет. Пока были дотационные предприятия ЖКХ, МУПы еще как-то подпадали под закон. Но сегодня мы говорим о 100%-ной оплате нанимателем или собственником жилья коммунальных услуг. Социальная цель ушла. Мы утеряли цели, ради которых могли создаваться МУПы. Поэтому наш долгосрочный прогноз таков: рано или поздно муниципальные унитарные предприятия по факту прекратят свое существование.

Поэтому будущее муниципального хозяйства следует видеть скорее в развитии некоммерческих организаций. Потому что у него извлечение прибыли целью не является, оно живет по смете, по заданию собственника, т.е. ничем от учреждения в этом смысле не отличается. Единственное, по Гражданскому кодексу РФ учреждение преследует культурные, социальные, управленические цели, а предприятие все это производит. Не более того. Во всем остальном — это полный аналог.

Но введен новый институт, позволяющий муниципалитетам вступать в межмуниципальные закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. Не успели начать такую практику, как натолкнулись на ряд противоречий. И на сегодняшний день дискуссия не закончена. Передача муниципального имущества в собственность закрытого акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью — это и есть отчуждение имущества. Имущество будет не частным и не муниципальным, а именно межму-

ниципальным. Но такая категория нигде не определена. Официально такого института нет. Он еще не создан. Еще непонятно, как его создавать. Закрытые акционерные общества законодательством описаны, а межмуниципальные — нет. А здесь принципиальный вопрос: считать приватизацией или нет акт передачи муниципального имущества в собственность этого акционерного общества? Если считать, то это близко к приватизации. В общем, это еще одна задача, которую требуется решить.

Что в результате будет в муниципальной собственности?

Органы местного самоуправления, обладающие правом юридического лица, регистрируются в форме учреждения. Учреждение может получить собственность в оперативное управление. И оно будет налогооблагаемым имуществом. Поэтому нужно внимательно отнестись к такому понятию, как «муниципальная казна», и если говорить о дальнейшем развитии муниципального хозяйства, то прежде всего необходимо вывести основные имущественные комплексы из хозяйственного ведения ныне существующих унитарных предприятий. Да, может появиться имущество, за которое никто не платит налоги. Это нехорошо, но ведь это публичная собственность, она не имеет цели извлечения прибыли. У нее совсем другие, некоммерческие цели. Об этой проблеме надо всерьез задуматься. Выйти из этого противоречия довольно трудно. Наше законодательство защищает права владельца, а это не только собственник. Хозяйственное ведение — это тоже право владения, которое защищается наряду с собственником. Поэтому просто взять и изъять имущество у муниципального предприятия мы не имеем права. Только с согласия директора. Поэтому мы должны получить либо согласие директора, либо производителя. Других способов нет.

Особенно это касается самой большой для нас сферы — сферы ЖКХ. Через несколько лет у муниципалитетов ничего, кроме социального жилья, не будет. По Жилищному кодексу — жилье для социально незащищенной категории граждан и жилье для чиновников. Правда, с нашей точки зрения, чиновник должен получать деньги и покупать себе квартиру, как и всякий другой человек, но пока это так. Итак, другого жилья в муниципальной собственности уже не будет. Значит, из сферы ЖКХ уйдет за ближайшие годы огромный массив муниципальной собственности.

Что касается коммунальных услуг, то понятно, что сети у нас монопольные. В законодательстве нет термина «локальные естественные монополисты», но мы понимаем, что если на сети «посадить» кого-то, то он и будет этим монополистом. В то же время износ объектов

коммунального хозяйства, по разным данным, от 50 до 70%, средний износ — 64%. Средств в бюджетах на инвестиции нет.

К счастью, появился Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Хотя кто мешал применять концессионные механизмы без этого закона? Концессия — это аренда с инвестициями. Поскольку Гражданский кодекс подразумевает свободу договора, мы можем заключить любой договор, в том числе и с внесением инвестиций. Но к заключению подобных соглашений надо было подтолкнуть, поэтому был принят отдельный закон. Говорят, что нужен еще один федеральный закон об особенностях концессионных соглашений в коммунальной сфере. Но стоит ли так подробно все регулировать, поскольку Закон «О концессионных соглашениях» — закон прямого действия, в котором все отрегулировано.

Итак, в коммунальной сфере все будет определяться договором. Как договорились с инвестором, так и будет. Но для этого нужно иметь в казне имущество. По-другому к концессии перейти не сможем. Поэтому что ни хозяйственное ведение, ни оперативное управление в данном случае не годятся. Значит, для того чтобы сдать имущество в концессию, мы должны сначала вернуть его в казну. Это одно из самых важных направлений в деятельности муниципального хозяйства в ближайшие годы.

Ясно одно: местное самоуправление будет эффективно только в одном случае — когда местные бюджеты будут исполняться с профицитом.

В 2006 г. дефицит местных бюджетов составил 57 млрд руб. В рамках действующего бюджетного законодательства — это допустимый уровень дефицита. Несмотря на то что все специалисты ставят эти цифры под сомнение, с дефицитом сформировано всего 15% местных бюджетов, 60% бюджетов сформировано с профицитом. Таким образом, как будто бы есть все основания утверждать, что с такими местными бюджетами можно эффективно решать вопросы местного значения. Но к сожалению, проблема финансового обеспечения решения вопросов местного значения является главным препятствием в эффективной реализации муниципальной собственности. Поэтому идет поиск путей повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Сегодня финансовая самостоятельность достаточно низкая, потому что 40% собственных доходов составляют дотации из вышестоящих уровней бюджетной системы. В достаточно большом числе муниципальных образований этот показатель превышает 90%. В основном это вызвано сильной разнородностью территорий Российской Федерации.

ции по уровню социально-экономического развития. Самая низкая бюджетная обеспеченность в расчете на одного жителя составляет 15 руб. в год. Но есть муниципальные образования, где доходы на одного человека превышают 300 тыс. руб. в год. В среднем по субъектам РФ до выделения дотаций из вышестоящего бюджета среднедушевые доходы самых бедных отличаются от самых богатых муниципальных образований в 40 раз. Но встречается и такая ситуация, кстати говоря, между субъектами Федерации, где самый богатый регион отличается от самого бедного по доходам в 200 раз.

Это достаточно серьезные различия в налоговом потенциале субъектов РФ и тем более серьезные различия между муниципальными образованиями. Поэтому когда мы говорим о том, что межбюджетные отношения в России неэффективны, что они плохо выполняют функцию выравнивания бюджетной обеспеченности, то мы должны исходить из совокупности обстоятельств, в которых выполняется эта задача. При такой разнородности по уровню доходов весьма сложно выполнить функцию выравнивания.

К сожалению, после выравнивания бюджетной обеспеченности из вышестоящего бюджета различие в доходах сокращается, но все равно остается большой разрыв. И пока нет эффективного механизма, который мог бы устранить эту ситуацию. Наверное, самым важным обстоятельством, которое может ее изменить, является развитие экономики страны в целом. Но, наверное, не всегда будет правильно говорить, что у некоторых субъектов Федерации доходы высокие потому, что они хорошо работают.

Для нашей страны очень важными являются вопросы закрепления тех или иных налогов за соответствующим уровнем бюджета. Когда некоторые специалисты с легкостью говорят, что можно закрепить налог на природные ресурсы за муниципальным уровнем, и аргументируют это состоянием бюджета какого-то одного муниципального образования, то здесь надо подумать и об остальных более чем 24 тыс. муниципалитетах. Что будет с ними?

Тем не менее некоторые специалисты ставят вопрос о том, чтобы, скажем, налог на добавленную стоимость закрепить за субъектом РФ или муниципальным образованием. Это несложно сделать, но надо иметь в виду, что 45% налога на добавленную стоимость поступает на территории семи (!) субъектов Федерации. Другими словами, от этого закрепления выиграют только семь субъектов Федерации. Сегодня местные налоги, на которые могут реально влиять органы самоуправления, составляют 11—12% доходов местных бюджетов. Это слишком низкий уровень, чтобы рассматривать их как серьезные доходные ис-

точники. Тем не менее здесь есть резервы. Остановимся только на нескольких важных моментах, которые могли бы повлиять на увеличение доли местных налогов.

Большинство экспертов считают, что при уплате налога на имущество и земельного налога привлекаются не более 30—50% налогоплательщиков, реально владеющих собственностью и землей. А не привлечены они, как и в других субъектах Федерации, только по одной причине — потому что не оформлено право собственности на землю и имущество.

Что могут сделать органы местного самоуправления в этой ситуации? На наш взгляд, они должны воспользоваться требованием Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними» о том, что регистрация прав собственности является обязательной. Кодексом об административных правонарушениях предусмотрены немалые штрафы за невыполнение данной нормы — от 10 до 20 минимальных окладов. То есть размер штрафа гораздо больше, чем сумма налогов, которую гражданин должен заплатить. Иными словами, если орган местного самоуправления знает, что конкретный собственник не зарегистрировал имущество (а частное имущество не регистрируется именно для того, чтобы не платить налоги), он может представить соответствующий материал в административную комиссию.

По нашему мнению, нерегистрация своего имущества в целях ухода от налогообложения ничем не отличается от сокрытия доходов.

Одним из резервов увеличения поступления местных налогов, по мнению многих специалистов, является отмена льгот по местным налогам или же компенсация потерь, связанных с предоставлением таких льгот. И все же рассчитывать на отмену всех таких льгот, наверное, неправильно, потому что ряд льгот имеют стратегическое и оборонное значение или введены в целях решения общегосударственных интересов.

Очень важным является повышение эффективности администрирования местных налогов. Сегодня местные налоги в общем объеме доходов консолидированного бюджета, который собирает налоговая служба, занимают всего 2%. Этот объясняется не такой уж большой интерес органов налоговой службы к местным налогам. В этом направлении сейчас также проводится работа, готовится ряд поправок в отраслевое и нормативное законодательство с тем, чтобы улучшить работу по обмену информацией между налоговыми и муниципальными органами. Выходя за рамки местных налогов, следует сказать о предложении по изменению порядка зачисления подоходного налога.

Безусловно, предлагаемое изменение порядка зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика, а не по месту получения доходов в принципе заслуживает внимания.

Что касается остальных неналоговых доходов, существенное значение имеют доходы в виде прибыли, приходящейся на долю уставных фондов, части прибыли местных бюджетов, которая должна в них зачисляться, и, следовательно, зачисляемой в виде арендной платы. На сегодняшний день неналоговые доходы занимают в доходах бюджетов менее 2%. Это говорит о том, что муниципальные образования плохо управляют своим имуществом, или о том, что их экономика слабо развита.

Сегодня органы местного самоуправления — и это видно из их бюджетов — выполняют большой объем государственных полномочий. Не случайно 37% расходов местных бюджетов — это расходы, осуществляемые за счет целевых субвенций, выделяемых на переданные полномочия. Это достаточно большой уровень. Половину своего времени органы самоуправления вынуждены тратить на выполнение государственных полномочий.

Органы местного самоуправления должны получать источники роста бюджета не только от своих субъектов хозяйствования, но и своих функций как собственников, включая доходы от сдачи в аренду, в доверительное управление ценными бумагами и другими видами деятельности. Без этого не поднять сферу местной системы услуг, начиная со школ, медицинских учреждений и др.

Для усиления роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений необходимо обеспечить:

- прогнозирование основных экономических и социальных параметров развития данного сообщества;
- решение проблем местного значения;
- меры по формированию всеобъемлющей и эффективной системы контроля, информационного обеспечения и доступности контроля;
- производственное управление по критериям оптимальной интеграции с местным самоуправлением;
- качественное улучшение структуры органов местного самоуправления с учетом новых его задач и функций.

Развитие МО требует создания эффективной системы стратегического планирования. Стратегическое планирование — это процесс самостоятельного определения местным сообществом приоритетов, целей и направлений развития муниципалитета на основе согласованных действий власти, хозяйствующих субъектов и населения. Это про-

цесс поиска наилучшего будущего для муниципального образования и пути для достижения этой цели. Объектами планирования социально-экономического развития выступают все отрасли и сферы жизнедеятельности муниципального образования, а также происходящие в его границах социальные и экономические процессы.

Стратегическое планирование позволяет:

- принимать текущие решения с учетом стратегических целей;
- выявить приоритеты развития муниципального образования;
- выработать всеобъемлющую точку зрения;
- объединить заинтересованные органы;
- укрепить взаимоотношения власти с сообществом;
- наладить взаимозависимость между структурными подразделениями муниципалитета;
- решить проблему занятости населения.

Стратегический план является обязательным документом для реализации крупных инвестиционных проектов. От стратегического планирования каждый житель муниципального образования получает:

- уверенность в правильности выбора общемуниципальных приоритетов, понимание направленности происходящих изменений;
- для молодого поколения — возможность выбора своей будущей профессии по приоритетным отраслям развития экономики муниципального образования;
- для предприятий и предпринимателей — средство диалога со своими деловыми партнерами и конкурентами, возможность реализовать совместные действия, способствующие развитию данной сферы.

Также в ходе анализа необходимо посмотреть на МО взглядом со стороны и попытаться объективно оценить свои преимущества перед другими муниципальными образованиями. Именно на этом впоследствии необходимо строить свое развитие.

С этой целью применяют такой аналитический инструмент, как SWOT-анализ (в аббревиатуре заложены первые буквы английских слов «сила», «слабость», «возможность», «угроза») (рис. 3.1).

При проведении SWOT-анализа необходимо найти ответы на четыре вопроса: 1) каковы сильные стороны МО, каковы его преимущества перед другими МО; 2) в чем слабые стороны, в чем муниципальное образование уступает своим конкурентам; 3) какие благоприятные возможности существуют для будущего развития; 4) какие потенциальные опасности наиболее вероятны в будущем?

После определения основных преимуществ и проблем развития необходимо выполнить их ранжирование по степени значимости и по реальности реализации для развития МО. Ранжирование осуществляет-

ся методом расстановки мест. В результате ранжирования выявляются потенциальные «точки роста». Точками роста могут быть отрасль, предприятие, проект, которые позволяют удовлетворить растущую потребность и способны инициировать долгосрочное развитие городской инфраструктуры (дорог, образования, телекоммуникаций), смежных отраслей и малого предпринимательства, дать дополнительные доходы в бюджет, создать новые рабочие места.

<b>Сильные стороны</b>	Выгодное географическое положение, ландшафт; земля, пригодная для инвестиций; высокий уровень предпринимчивости; культурное наследие, музеи, другой научный и интеллектуальный потенциал
<b>Слабые стороны</b>	Плохое состояние технической инфраструктуры, транспорта, телекоммуникаций и муниципальных служб
<b>Благоприятные возможности</b>	Экономический подъем в стране и мире; строительство автомобильных дорог; привлекательность для инвесторов; региональная интеграция
<b>Риски (неблагоприятные возможности)</b>	Сокращение самостоятельности муниципалитетов; увеличение миграции населения; конкуренция со стороны других центров; нестабильность законодательства

**Рис. 3.1. Пример обобщения результатов SWOT- анализа**

**Характеристика точек роста:**

- 1) удовлетворение растущей потребности;
- 2) способность инициировать долгосрочное развитие городской инфраструктуры (дорог, образования, телекоммуникаций);
- 3) содействие развитию смежных отраслей и малого предпринимательства; дополнительные доходы в бюджет; создание новых рабочих мест; опора на современные технологии;
- 4) принадлежность (как структурного подразделения, представительства, филиала) к крупной российской, зарубежной компании, современной отрасли, общепризнанной системе мировых ценностей;
- 5) наличие стартовых условий (квалифицированных кадров, инфраструктуры, опыта подобной деятельности);
- 6) наличие важного ресурса для развития бизнеса.

При выполнении ранжирования основных плановых мероприятий (с учетом первоочередной реализации стратегических целей и задач) приоритетом должны пользоваться направления деятельности субъектов муниципального образования, обеспечивающие ускоренный социальный и экономический эффект и реализацию концепции его социально-экономического развития.

Обязательным условием завершения прогнозно-аналитических работ являются согласование муниципальной концепции с концепцией развития субъекта РФ, на территории которого находится МО, и ее утверждение органами представительной власти.

Конечный результат этапа анализа:

- формулировка гипотез относительно возможных направлений развития города, позволяющих максимально использовать сильные стороны, определение желаемого будущего города;
- выявление наиболее острых проблем, сдерживающих развитие; выдвижение нескольких формулировок стратегической цели развития на ближайший период (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Факторы формирования стратегии развития муниципалитета

**Формулировка стратегических направлений и выбор приоритетов.** Стратегические направления должны способствовать реализации конкурентных преимуществ города. Рекомендуемое количество направлений — 3—6, целевых программ — не более 10—15, проектов — 20—40. Короткий и конкретный стратегический план, включающий небольшое количество направлений, программ и проектов, реально дающих сильный импульс развитию города, лучше длинного и неконкретного плана. Целесообразно двигаться от направлений к программам, от программ — к проектам и от программ и проектов — к оперативным планам.

Обычно формируются такие приоритетные направления:

- улучшение общих условий для бизнеса;
- развитие определенных групп отраслей и производств;
- развитие инфраструктуры;
- реформирование городских общественных служб;
- молодежная политика.

### **3.2. Возрастание социальной составляющей в реализации муниципальной собственности**

Исследуя тенденции возрастания роли социальной составляющей в муниципальной политике, мы пришли к выводу, что социальная составляющая — это система мер по оптимизации социального развития муниципального образования с учетом социального контроля над созданием условий для удовлетворения жизненных потребностей его населения. На наш взгляд, данное определение охватывает все содержание социальной деятельности муниципального образования. Но самое главное — оно включает такой важный аспект, как социальный контроль над реализацией системы мер всей муниципальной социальной политики.

Основная цель муниципального аспекта социального института заключается в недопущении возникновения в районах острых социальных конфликтов, снятии напряженности повышенной социальной опасности. К таким, требующим постоянного внимания районам относятся районы нового хозяйственного освоения с суровыми природными условиями, старопромышленные районы со структурной безработицей и общей экономической депрессивностью, аграрным перенаселением (Северный Кавказ), территории с недостаточной финансово-экономической базой для устойчивого социального развития (Забайкалье, Тыва, Калмыкия, Дагестан). Особое внимание намечается уделить также социальному развитию районов проживания малочисленных народов. Основными средствами реализации социальной политики могут быть предоставление бюджетных и внебюджетных субсидий, установление более высоких уровней заработной платы работникам бюджетных отраслей, доплат к пенсиям, пособиям и т.п.

Муниципальная политика не может успешно осуществляться без самостоятельного формирования и реализации субъектами РФ социальной политики в своем регионе. Сегодня в муниципальной политике на первый план выдвигается проблема четкого разделения сфер реализации государственной социальной политики между центром и субъектами Федерации. Отношения типа «центр — регион», «регион — муниципальное образование» сложные и противоречивые. В их взаимоотношениях переплетаются разноуровневые процессы, сталкиваются противоречивые интересы, рассмотрение которых требует разработки и применения новых приемов их согласования.

Формирование муниципальной политики на уровне муниципального образования — достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ муниципальное образование не являлось достаточно самостоятельным носителем социально-экономических отношений и практически не представляло собой самостоятельный субъект социальной политики, хотя муниципальные проблемы социального развития существовали всегда. Сегодня, наоборот, органы местного управления становятся главным субъектом социальной политики в регионе.

Муниципальная социальная политика формируется органами местной власти. Однако уже на стадии разработки концепции она должна представлять собой процесс взаимодействия федеральных и региональных структур. Социальная же политика в районе вырабатывается при участии местного самоуправления с учетом сформированной федеральным центром концепции региональной социальной политики.

Социальная составляющая муниципальной собственности направлена на практическую реализацию комплекса мер по развитию социальной сферы в муниципальном образовании. Тем не менее органы местного самоуправления призваны не только реализовать социальную политику в пределах своих территориальных образований, но и формировать стратегию и тактику проведения социальных реформ на своей территории в пределах установленных полномочий и возможностей использования собственных средств. Это характерно для районов, в которых формируется и реализуется активная социальная политика. Кроме того, при формировании активной социальной политики органы местного самоуправления участвуют (хотя еще и очень ограниченно) в процессе формирования социальной политики федерального центра.

Таким образом, социальная составляющая может формироваться и реализовываться лишь на базе согласованной социально-экономической политики российского государства, субъекта Федерации и муниципального образования. Конкретные направления социальной политики в муниципальном образовании (приоритеты, механизмы реализации, меры) в значительной степени зависят от успешного противодействия тенденциям ухудшения демографической ситуации, негативным проявлениям депопуляции населения, обнищания большой части населения и резкому расслоению общества по уровню доходов, роста безработицы, межнациональным конфликтам и другим негативным тенденциям.

Оценку роли социальной составляющей нужно начинать с типологизации муниципальных образований по составляющим показателям, характеризующим социальную политику в районе. Приводимая

ныне типология районов по уровню и темпам роста номинальных доходов населения, уровню и тенденциям изменения покупательной способности, соотношению денежных доходов и прожиточного минимума не дают полной картины состояния социальной политики в регионе.

Сегодня федеральная социальная политика на практике, реализуясь, не сориентирована на муниципальную специфику. Эта ситуация вызывает необходимость уточнения курса социально-экономического развития страны в сторону перехода к качественно новому курсу в разграничении полномочий между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в вопросах реализации социальной политики.

Можно привести немало параллелей, иллюстрирующих возможность применения мирового опыта муниципальной социальной политики в условиях России, но вначале отметим следующие важные положения общего характера:

1. Муниципальная социальная политика должна являться составной частью национальной стратегии социально-экономического развития, особенно при осуществлении серьезных государственных инвестиций в определенные территории страны.

2. Муниципальная социальная политика является объективным структурным элементом хозяйственной деятельности всех государств мира, особенно таких крупных и неоднородных территориальных образований, как Россия, США, Канада, Австралия, Европейский Союз и др.

3. Растущая самостоятельность муниципальных образований в условиях «нормальной» рыночной экономики — необратимый процесс, давно проявивший себя на Западе и начинающий развиваться в Российской Федерации. Гораздо разумнее с самого начала ввести данный процесс в четкие правовые рамки, чем пожинать впоследствии плоды неуправляемого сепаратизма и автаркии.

Нами установлено, что муниципальное образование является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью со специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов. Экономика муниципального образования, будучи подсистемой социально-экономического комплекса страны, обладает многими чертами системы, но при этом его проблемы не являются зеркальным отражением проблем национальной экономики. Муниципальному образованию присущи такие функции, как:

- системообразующая, обеспечивающая целостность определенной географической территории, имеющая определенное самостоя-

тельное значение, определяющая его административную и социально-экономическую самостоятельность;

- социально-экономическая, выражающая определенное социально-экономическое, в том числе и инвестиционное пространство;
- экологическая функция, обеспечивающая полноценную среду жизнедеятельности населения территории;
- этноисторическая функция, способствующая развитию этнокультурных потребностей населения;
- административно-правовая, определяющая район как объект управления и действия определенной системы законодательных и нормативных актов.

Исходя из представленной характеристики функций МО возникает необходимость исследования закономерностей процессов и разработки механизма управления ими на основе программных мероприятий и заданий. Накопленный опыт составления региональных программ позволяет рекомендовать несколько опорных позиций таких программ.

Во-первых, следует обеспечить максимальное соответствие каждого предлагаемого мероприятия поставленной цели и только ей; нельзя «засорять» целевую программу всем относящимся к «региону», «социально-экономическому развитию» и т.п., как это делается в настоящее время.

Во-вторых, требуется жесткое выделение событий, фиксирующих начало и окончание выполнения каждого задания; при этом завершающее событие должно максимально соответствовать целям программы, а не самому заданию как таковому (ясно, к примеру, что ввод в эксплуатацию очередного нового дома сам по себе вовсе не свидетельствует о приближении к социальным целям программы «Жилище»).

В-третьих, необходимо вариантное определение объемов, источников и порядка финансирования, причем следует по возможности полно учитывать: изменение общих финансовых условий (динамику цен, инфляции, учетных ставок); разнообразие финансовых инструментов (банковский кредит, облигации, акционерный капитал); неритмичность потребностей в ресурсах (для выполнения отдельных заданий могут потребоваться значительные разовые затраты); высокую степень зависимости от разных источников финансирования (при долевом финансировании какого-либо задания из федерального и регионального бюджетов отсутствие одного финансового канала способно сорвать выполнение всего задания, а не только его соответствующей части).

В-четвертых, нужно установить прямую ответственность за реализацию заданий и форм контроля; особенно важен контроль финансовой деятельности, ибо в условиях свободных цен и при возможности

обращения бюджетных средств через коммерческие структуры значительно расширяется потенциальный спектр злоупотреблений и неэффективных решений.

В-пятых, в процессе своей реализации эта программа должна обеспечить:

1) усиление целевой направленности плановых расчетов, создания возможности перехода в процессе регионального программирования от языка целей к языку ресурсов;

2) формирование стратегии для комплексного решения определенных проблем, обеспечение возможности формирования комплекса мероприятий не по отдельным признакам (отраслевым, региональным), а по признаку решаемой проблемы.

В сложившихся социально-экономических условиях принципиальными подходами муниципальной социальной политики являются:

• содействие адаптации населения к новым социально-экономическим условиям;

• постепенное улучшение уровня и качества жизни;

• сохранение и поддержание развития отраслей социальной сферы;

• предотвращение социальных взрывов.

Задача первостепенной важности — остановить с помощью превентивных мер и мер прямой социальной помощи падение реальных доходов малообеспеченных слоев, упрочить их положение, а затем увеличить темп их роста, обеспечив опережающее повышение по сравнению с ценами. Это даст возможность оживить потребительский спрос, инвестиционную активность, снизить остроту проблемы бедности.

В числе критериев по укреплению системы социальной поддержки бедных групп населения:

• подготовка рекомендации по организации общественных работ;

• введение пособия по частичной безработице;

• введение пособия по безработице в случае банкротства предприятий;

• формирование государственных программ сохранения и создания рабочих мест при банкротстве и санации предприятий;

• разработка федеральной программы занятости в малых городах и поселках, особо пораженных экономическим кризисом;

• разработка федеральной программы поддержки малого и среднего предпринимательства;

- введение в действие Типовой региональной программы социальной защиты населения, что позволит упорядочить и тем самым сделать более эффективной социальную поддержку наиболее уязвимых групп населения в регионах.

С этой целью необходимо осуществить следующие меры:

- переход на заявительную форму предоставления большинства видов социальной защиты;
- предоставление преимущественного права обращаться за помощью тем семьям, доход которых не обеспечивает им прожиточный минимум;
- оказание социальной помощи только после тщательной проверки материального положения семей, на нее претендующих;
- значительное расширение практик бесплатного (а также предоставляемого по социально низким ценам) обеспечения некоторыми товарами первой необходимости наиболее уязвимых категорий населения (детское питание, медикаменты, наборы одежды и обуви малообеспеченным одиноким пенсионерам и т.п.);
- параллельное развитие системы выявления и помощи тем, кто в силу объективных причин не в состоянии самостоятельно заявить о своем бедственном положении.

Непосредственно к этим задачам примыкает и предусматривающая разработка методологии формирования системы социальных индикаторов, цифровой идентификации граждан. Настоятельность и масштабность этой проблемы предопределяют ее разработку как национального проекта. Оздоровление населения, снижение смертности, повышение рождаемости, обеспечение сбалансированности по полу и естественному приросту должны стать управляемыми процессами. В этих целях необходима разработка специальной федеральной целевой программы преодоления демографического кризиса.

Анализ ситуации в социальном комплексе муниципальных образований позволяет сформулировать следующие приоритетные направления государственной политики, которая позволила бы преодолеть значительную часть тех проблем, с которыми сталкиваются ныне и учреждения социального комплекса, и население, пользующееся его услугами для роста своего человеческого капитала.

#### **Стабилизация государственного финансирования.**

Бюджетное финансирование организаций социально-культурного комплекса остается определяющим фактором выполнения последними своих социальных функций, особенно в условиях переходного периода. Как показано в работе, необходимость обеспечения устойчивости финансирования социально-культурного комплекса со сторо-

ны бюджетов всех уровней является прямым следствием невозможности прямого финансирования вложений в человеческий капитал со стороны населения из-за недостаточного уровня доходов большинства граждан. Существуют различные подходы к решению этой задачи:

1) установление минимальной доли расходов федерального и местных бюджетов, выделяемых на здравоохранение, образование и культуру;

2) введение целевых налогов на финансирование здравоохранения, образования, культуры; или установление в рамках существующих налогов и налоговых ставок определенных долей налоговых поступлений, которые целевым образом направляются на финансирование здравоохранения, образования, культуры;

3) установление минимальных нормативов расходов государства на здравоохранение, образование и культуру, исчисленные либо в денежном выражении на душу населения, либо как доли ВВП в целом на соответствующие сферы;

4) расширение перечня тех видов затрат в области здравоохранения, образования, культуры, которые включаются в понятие «зашитенные статьи бюджета» — расходные статьи, финансируемые в первую очередь; сейчас к ним относятся расходы на заработную плату, отчисления в фонды социального страхования, исчисляемые в процентах к фонду заработной платы, и расходы на питание пациентов в больницах.

Рассматривая организационный аспект управления социальной сферой, мы пришли к выводу, что эффективная и своевременная реализация муниципальных социальных программ, нацеленных на обеспечение жителей муниципальных образований различными формами социально-культурного обслуживания, а также управление объектами социальной инфраструктуры требуют четкой организации этого процесса, обеспечения гибкого взаимодействия соисполнителей на различных уровнях городской системы управления. Это обуславливает необходимость разработки адекватного организационного механизма реализации социальной политики в районе.

Основными действующими звеньями этого механизма выступают различные структурные подразделения системы местного управления, регулирующие на разных уровнях социальные процессы в муниципальном образовании. Порядок взаимодействия структурных подразделений системы местного управления при выполнении ими указанных функций определяется комплексом нормативных актов, регламентирующих функционирование системы местного управления в целом. Вместе с тем представляется целесообразным в будущем под-

готовить нормативно-правовой акт, специально регламентирующий порядок и формы такого взаимодействия в социальной сфере, в процессах осуществления муниципальной социальной политики.

Важным условием обеспечения эффективности функционирования системы местного управления в целом является наличие развернутой системы контроля. Контроль как неотъемлемая функция управления процессом реализации социальных программ и заложенных в них социальных нормативов связан с приведением в соответствие фактических результатов выполнения социальных нормативов с установленными заданиями по срокам, затратам, целевым параметрам.

Организационно функции контроля над ходом достижения социальных нормативов в муниципальном образовании должны возлагаться прежде всего на постоянные местные депутатские комиссии, занимающиеся вопросами социальной политики и социальной защиты населения. Кроме того, функции текущего контроля закрепляются за соответствующими подразделениями в структуре исполнительных органов власти. Так, в Москве на уровне правительства города контрольные функции закрепляются за аппаратом вице-премьера, курирующего социальный комплекс. На уровне административных округов и входящих в их состав районов также функционируют соответствующие подразделения, выполняющие на местах функции контроля над уровнем реализации социальных гарантий населению.

Повышение эффективности контроля над выполнением социальных нормативов вызывает необходимость применения специальных методов. К числу таких методов относятся количественные методы (корреляционный анализ), сетевые методы управления (метод критического пути), современные экономико-математические методы (анализ сетевых графиков).

Представляется целесообразным предусмотреть создание и обеспечить эффективное функционирование постоянно действующей службы, отвечающей за проведение социального мониторинга на уровне города, округа, района, или заключение долгосрочного договора с профильной организацией или учреждением, занимающимся вопросами изучения общественного мнения. Кроме того, по мере развития системы органов общественного территориального самоуправления их участие в неформальном контроле над ходом выполнения принимаемых городскими властями решений в области социального развития территорий будет возрастать, усиливая обратные управлочные связи.

Таким образом, создание всесторонней и многоуровневой системы реализации социальных нормативов и контроля над ходом их вы-

полнения позволяет достаточно гибко регулировать ситуацию в социальной сфере муниципального образования, оперативно реагируя на любые резкие отклонения в развитии отдельных сфер системы социально-культурного обслуживания местного населения.

Что касается социальной политики в целом, то нельзя не отметить, что в России возникла своеобразная ловушка порочного круга бедности основной массы населения при наличии небольшой части населения (олигархической сферы), доходы которой резко возрастают, порождая иллюзию экономического роста. Российская ловушка состоит в том, что политика низких доходов основной массы населения снижает уровень жизни населения, а также его качество, что является фактором низкой эффективности, производительности и доходного производства и дальнейшего снижения качества жизни, создает видимость высокого темпа экономики за счет роста цен и доходов олигархической составляющей экономики. В силу этого в ней возникли отрицательные тенденции.

Во-первых, рыночная реформа оказалась направлена на воссоздание рыночной экономики в ее чистом виде без учета тенденций ее превращения в органически смешанную экономику.

Во-вторых, осуществление рыночных реформ с самого начала приобрело узкотехнократическое направление приоритета вложений в технический капитал по отношению к человеческому капиталу.

В-третьих, экономическая политика государства и соответствующе политика рыночных реформ сложились на основе рекомендаций сторонников так называемого Вашингтонского консенсуса, преследующего узкопрагматические интересы стран «Золотого миллиарда». Их рецепты, основанные на методах регулирования экономики без учета национальных особенностей и традиций стран, нанесли серьезный ущерб экономике России ввиду их явной антисоциальной направленности.

В-четвертых, самая серьезная ошибка российских рыночных реформ и их экономическая драма состоят в игнорировании национальной ментальности ее народа, которая имеет особое значение в условиях регионального характера экономики России.

Российский парадокс состоит в том, что страна, которая по своему природно-ресурсному потенциалу занимает одно из первых мест в мире, имеет колоссальный приток золотовалютных поступлений от их реализации на мировом рынке, не может обеспечить приоритетность развития социальной сферы и реализовать ее преимущество с учетом современных тенденций. Причинами сложившегося положения является ряд факторов (рис. 3.3).



**Рис. 3.3. Факторы, сдерживающие цивилизованное социальное развитие российского общества**

Современное состояние экономического развития и ситуация в России определяют «социальный заказ» на безотлагательное создание российской социально ориентированной национальной модели.

Исходя из сложности возникших в ходе переходной экономики России проблем, мы считаем, что для ее реализации требуется целый этап, который следует считать вторым периодом переходной экономики. В ходе первого периода, начало которого было положено осуществлением рыночных реформ, решили, что на втором этапе необходимо заложить основы модели смешанной экономики социальной ориентации с учетом регионального характера российской экономики. На этом этапе необходимо учесть просчеты политики курса на построение модели чисто рыночной экономики в абстрактно-капиталистической форме. Такой курс стал не только причиной российской экономической драмы, проявившейся в резком расхождении между экономическим ростом и удручающими социальными достижениями в виде труднорешаемой проблемы массовой бедности населения и социальными показателями, характеризующими непозволительно низкое место в мировом сообществе.

Главным условием мероприятий второго этапа реформ экономики должно стать требование «единства многообразия». Такой подход должен означать создание макроэкономики, основанной на принципах смешанного типа, подчиненной единой цели приоритетной ориентации

на социальные показатели. Это единство должно сочетаться с созданием многообразия моделей конкурентной рыночной экономики на региональном уровне с учетом эффективного использования территориальных ресурсов. Ядром мероприятий второго условия должно стать создание механизма смешанной экономики, включающего три инструмента: рынок, государство и институциональную структуру, которой отводится ведущая роль. Отсюда приоритетной задачей должны стать институциональные преобразования в социальной сфере регионов. В качестве эффективной модели может стать модель Московского региона. В качестве же стратегических макроэкономических целей экономического развития должны быть выбраны социальные цели, которые должны занять ведущее место по отношению к чисто экономическим. В соответствии с главной стратегией социальной ориентации экономики необходимо создание модели смешанной экономики. В рамках ее создания необходимо сформировать локальные механизмы регионального типа, обеспечивающие возможность экономической самостоятельности и экономического маневра каждого региона и достижения ими уровня конкурентоспособности.

Исходя из приоритетной роли человеческого фактора и человеческого капитала, определяющих современную социальную ориентацию как всей экономики России в целом, так и каждого региона в отдельности, необходимо перейти к практике формирования программ социально-экономического развития на длительную перспективу с учетом региональной составляющей. Эти программы должны основываться на принципе: каждый регион без исключения должен стать конкурентоспособным за счет оптимального сочетания природных, технических и человеческих ресурсов. Такой принцип, основанный на опыте стран, не обладающих полным набором всех основных ресурсов, за исключением человеческих, т.е. ведущих, должен стать фундаментом подъема и возрождения регионов на основе политики социальной ориентации.

Исходя из конституционного положения об общественном характере природных ресурсов России, необходимо пересмотреть Закон о природных ресурсах с учетом внесения важных изменений, касающихся создания стратегических фондов социальной ориентации экономики страны. Эти фонды должны стать главным источником осуществления социальной политики страны и материальной основой финансирования стратегических программ социальной ориентации каждого российского региона.

В соответствии с этими изменениями в попытке управления регионами необходимо осуществить аттестацию регионов страны

с целью определения их стартовых возможностей участия в общей программе социальной ориентации. Эта аттестация станет базой для оптимизации границ и размеров регионов, рассматриваемых в качестве институциональных звеньев экономики России.

Отмеченные преобразования должны создать новую переходную экономику на основе национально-региональной и муниципальной моделей экономики России. Создание модели российской экономики смешанного социально ориентированного типа должно быть поставлено во главу угла российской государственной политики как ее главная перспективная программа.

В соответствии с этими принципиальными установками должны формироваться этапные и локальные задачи как на уровне макроэкономики, так и в муниципальном разрезе.

Осуществление этих задач, а не локальные оторванные от жизни призывы и лозунги перехода к рынку и капитализму создает основу выдвижения нашей страны в число развитых стран, уже создавших свои национальные модели экономики.

Постановка глобальной задачи создания модели смешанной социально ориентированной модели экономики России — достаточно длительная и сложная задача, связанная с переосмысливанием и пересмотром сложившихся приоритетов и стандартов в подходах к перестройке нашей экономики. Естественно, эта проблема потребует этапного длительного решения. Однако чем раньше наша страна и ее руководство приступят к выполнению этой эпохальной и сложной задачи, тем быстрее мы войдем в приближающуюся постиндустриальную экономику, означающую переход от экономики царства вещей к экономике царства информации, знаний, науки и интеллекта.

Ключевым элементом макроэкономических преобразований второго этапа должно стать создание качественно нового института финансовой системы, ядром которой является новая политика государственного бюджета. Основой новых подходов должна стать коренная перестройка принципов формирования бюджета. С одной стороны, это формирование новой налоговой системы, подчиненной принципу социальной ориентации экономики, а с другой — это политика социальных приоритетов в расходах бюджета преимущественно в здравоохранении, образовании и социальной поддержки населения.

Отмеченные изменения требуют внесения серьезных поправок в организационно-экономический механизм управления развитием социальной сферы регионов России. Таким образом, речь идет о новом подходе к региональному управлению российской экономикой с целью

решения проблемы соотношения вертикали власти и степени самостоятельности регионов в принятии экономических решений по их самообеспеченности. Данный подход позволяет, с одной стороны, создать условия для повышения конкурентоспособности регионов и ликвидации их дотационности, а с другой — к оптимальному перераспределению средств и ресурсов, стимулирующих тенденцию к росту. Мировой опыт создания такого управления в виде национальных моделей экономики позволяет сделать вывод о том, что в условиях самостоятельности действий, допускаемых в определенных рамках, даже самые бедные (природными и другими ресурсами) регионы могут выбрать человеческие ресурсы в качестве фактора ускоренного экономического роста.

### **3.3. Основные направления повышения роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений современной России**

Сегодня в России как никогда сохраняет актуальность вопрос о построении эффективной системы местной власти, пользующейся доверием и поддержкой населения. И это обусловлено тем, что местное самоуправление обеспечивает обратную связь между населением и государственной властью, так необходимую в условиях современных рыночных отношений.

И чрезвычайно важно при реформировании института местного самоуправления сохранить все те многочисленные преимущества и достижения, которые, безусловно, имеются, и устраниТЬ те проблемы, которые препятствуют реализации всех внутренних ресурсов, препятствуют в полной мере стать не только институтом гражданского общества, но и эффективной и ответственной властью. Достаточно назвать такие требующие решения проблемы, как регулирование межбюджетных отношений и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, решение которых крайне важно не только для системы местного самоуправления, но и для государства в целом. Поэтому одной из ключевых задач, стоящих перед государственной властью, является реализация реформы федеративных отношений, и в частности доведение до конца разумных преобразований в сфере местного самоуправления.

Федеральные законы о местном самоуправлении вызывают неоднозначную реакцию со стороны населения и самих исполнителей. С мест поступают замечания и выводы о том, что не все ключевые проблемы решаются с принятием федеральных законов. Существует

обеспокоенность, что чрезвычайная раздробленность муниципальных образований, которая неизбежна в результате территориальных преобразований, предусмотренных принятыми законами, усугубит проблему неуправляемости в государстве. А в совокупности с неотработанными межбюджетными отношениями, дефицитом профессиональных кадров и общей неготовностью населения к активным переменам станет серьезным препятствием исполнению гарантированных населению конституционных обязательств.

Между тем одним из итогов последнего десятилетия стало общее понимание того, что только те реформы имеют шанс на успех, которые осознанно поддерживаются населением. И это, несомненно, так. Проводимая сегодня реформа местного самоуправления, без преувеличения, практически затронет каждого жителя нашей страны. И именно от эффективности проводимых преобразований, которые должны выливаться прежде всего в повышение качества жизни наших граждан, будет зависеть поддержка нововведений каждым гражданином и обществом в целом.

Конституция РФ 1993 г. признала и гарантировала в Российской Федерации местное самоуправление, определив его как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. К функциям местного самоуправления относили и относят реализацию права на образование, права на охрану здоровья, предоставление услуг жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований и пр. Кроме того, местные сообщества должны отвечать за содействие борьбе с терроризмом, чрезвычайными обстоятельствами и стихийными бедствиями, борьбе с преступностью и охране общественного порядка и многие другие вопросы, которые в совокупности составляют основу безопасности жизнедеятельности граждан. Без преувеличения можно сказать, что в период системного кризиса государство сохранило большинство обязательств перед населением лишь благодаря местному самоуправлению.

Таким образом, местное самоуправление, формируемое на основе трех принципов: самостоятельности, самоорганизации и самодостаточности, отвечает не только за решение собственно вопросов местного значения, но и за реализацию конституционных гарантий, которые по существу делегированы ему государством, и во многом за безопасность населения муниципальных образований. Местное самоуправление обеспечивает также столь необходимую обратную связь между населением и властью.

Населению предоставлено право в значительной степени самому оказывать влияние на формирование органов местного самоуправления, на которых возлагается обязанность по выполнению различных функций, а также на формирование муниципальных правил, по которым эти обязательства будут выполняться. Это делает местное самоуправление властью, наиболее приближенной к населению, и, следовательно, властью, которая должна пользоваться наибольшим доверием населения. Такая особенность местного самоуправления обусловлена двойственным характером этого правового института. В одном качестве местное самоуправление выступает институтом гражданского общества, являясь эффективной формой самореализации людей. И институтом наиболее значительным, поскольку в отличие например, от общественных организаций, религиозных конфессий оно охватывает практически все население России в целом и каждого жителя в отдельности. А каждый житель всегда имеет потребность знать перспективу своего города или деревни, участвовать в реализации этой перспективы. Именно эта функция самореализации, саморазвития делает местное самоуправление исключительным ресурсом государства. С другой стороны, государство видит в местном самоуправлении специфическую форму властования. Это порождает ряд обязательств местного самоуправления перед гражданами, в том числе по выполнению конституционных обязательств самого государства. Поэтому для наиболее полной реализации возможностей местного самоуправления необходимы, с одной стороны, законодательные механизмы надлежащего исполнения возложенных обязательств, с другой стороны, государственные меры, которые бы стимулировали территории к саморазвитию.

Государство должно создать условия, при которых местное самоуправление функционировало бы с наибольшей эффективностью как для населения, так и для самого государства. Практически же в Российской Федерации сложилось положение, при котором население воспользовалось правом на осуществление местного самоуправления, а государство не обеспечило в полной мере реализацию этого права, и прежде всего в сфере межбюджетных отношений, обеспечения бюджетной самостоятельности местного самоуправления, взаимодействия с органами государственной власти и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, лишив муниципальные образования стимула к развитию.

Существующая сегодня в Российской Федерации схема межбюджетных отношений характеризуется полным отсутствием законодательно установленных критериев формирования бюджетов всех уровней.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. закрепил за муниципальными образованиями функции содержания и развития муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры и пр., предоставив им возможность в дополнение к государственным создавать собственные структуры. Фактически же состоялась полная передача образовательных учреждений дошкольного и среднего образования, здравоохранения в ведение муниципалитетов, т.е. по существу местное самоуправление было наделено государственными полномочиями без финансовых ресурсов, что является недопустимым.

В настоящее время к компетенции местного самоуправления отнесены вопросы обеспечения прав граждан на образование, охрану здоровья, социальную защиту населения, культурное обслуживание, обеспечение услугами жилищно-коммунального хозяйства и ряд других. Перечисленные права провозглашены Конституцией РФ и рассматриваются как конституционные гарантии государства перед своими гражданами, реализация которых по существу передана местному самоуправлению. Следовательно, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и бюджетным законодательством одновременно с государственными функциями местному самоуправлению должны быть переданы необходимые для их реализации материальные и финансовые ресурсы.

Между тем какой-либо количественный показатель, который характеризовал бы качество предоставляемых гарантий, отсутствует. Это делает практически невозможным реальный расчет расходов муниципальных бюджетов, действительно необходимых для надлежащего предоставления гарантий гражданам. Поэтому каждое муниципальное образование исполняет эти обязательства в различных объемах, что является нарушением конституционных прав граждан, характеризующихся единством на всей территории Российской Федерации.

Вопиющим примером возможного нарушения может стать отмена с 2005 г. единой тарифной ставки при оплате труда работников бюджетной сферы. В совокупности с передачей полномочий по установлению правил по оплате труда этих работников может сложиться ситуация, когда за работу, которая по существу является выражением конституционных гарантий прав на образование, охрану здоровья и пр., реализацией государственного заказа, граждане будут получать самую различную заработную плату.

Второй стороной проблемы неурегулированности межбюджетных отношений является отсутствие мерила для расчета расходных

полномочий бюджетов, что делает совершенно невозможным достижение баланса доходных и расходных полномочий.

Необходимо решить параллельно два вопроса: более четко разграничить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления и сформировать механизм достижения равенства расходных обязательств и доходных источников. Эта задача до настоящего времени не решена.

Экстренно необходимо принятие рамочного федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах», предусматривающего нормативно-правовой метод формирования бюджетов, при котором расходные полномочия рассчитываются на основе минимальных государственных социальных стандартов. По конституционным гарантиям гражданам и по федеральным мандатам устанавливаются федеральные стандарты, по региональным мандатам — региональные стандарты, по муниципальным обязательствам — муниципальные стандарты. Применение стандартов узаконит фактическое исполнение местным самоуправлением конституционных государственных гарантий. В развитие рамочного закона необходимо принятие уже в 2004—2005 гг. федеральных законов о стандартах образования и здравоохранения. А далее — разработка стандартов в сфере ЖКХ, социальной защиты, юридической помощи, культурного обслуживания. Стандарты дадут критерии и мерила для расчета расходных обязательств хотя бы по этим конституционным обязательствам. Это позволит каждому гражданину не только знать, но и иметь возможность реально требовать тот уровень и то качество услуг, которые ему обязаны предоставить конкретные уровни власти. И именно это позволит достичь основной цели реформы государственного устройства — повысить ответственность органов власти и управления всех уровней.

Вопросы управления развитием были отражены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» как одна из функций местного самоуправления (1995 г.). В редакции 2003 г. этого закона эта функция из перечня вопросов местного значения исключена, что является неоправданным и поспешным решением. Ведь именно местное самоуправление как форма самоорганизации и самореализации людей способно и должно эффективно заниматься развитием территорий. Более того, сама территориальная организация муниципальных образований должна была бы строиться по принципу наличия возможностей для развития территории.

Сущность проблемы заключается в том, что ответственность за комплексное социально-экономическое развитие области, края записа-

на в уставах практически всех субъектов РФ. Ответственность за развитие государства в целом лежит на органах власти федерального уровня. Тем не менее опыт практических действий, закрепленных механизмами взаимодействия органов власти всех трех уровней по поводу развития муниципальных образований, создания новых производств, привлечения инвестиций, сегодня фактически отсутствует. Не существует также налаженных механизмов взаимодействия по поводу развития между муниципальными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории и заинтересованными в ее развитии.

Организационным механизмом инициации и управления развитием, а также механизмом привлечения ресурсов к работе по развитию территории является программа. Причем программа не только как принятый документ, имеющий статус директивы, а как механизм взаимодействия участников процесса развития, механизм, соответствующий действующему законодательству. Здесь необходим федеральный закон «О программах комплексного социально-экономического развития», обязывающий все муниципальные образования, включая дотационные, разрабатывать и исполнять программы развития, делающий такие программы составной частью межбюджетных отношений — утверждение программы развития перед утверждением муниципального бюджета на соответствующий год. На основе муниципальных программ развития должна строиться программа развития субъекта РФ, а на основе программ субъектов — программа развития государства. Важным этапом в создании новых производств и привлечении инвестиций является бизнес-планирование. Профессионально подготовленные бизнес-планы должны быть составной частью программ. Причем в части участия органов государственной власти федерального уровня бизнес-планирование должно осуществляться с участием и под гарантию федерального правительства, в части участия органов государственной власти регионального уровня — с участием и под гарантии региональных исполнительных властей, в части муниципальной — с участием и под гарантии властей муниципальных. Этот механизм надежно гарантирует привлечение российских и зарубежных инвесторов, особенно в таких сферах экономики, как жилищно-коммунальное хозяйство, где весьма велики риски. Такова общемировая практика индикативного планирования, и опыт работы по программам развития в отдельных муниципальных образованиях показывает, что эта практика успешно может применяться и в нашей стране.

Обеспечение местного самоуправления квалифицированными кадрами — это задача, которая также пока остается нерешенной. В том

числе и по вопросам, связанным с социально-экономическим развитием. Для большинства муниципальных руководителей характерны отсутствие опыта, знаний и зачастую желания для системной работы, направленной на развитие территории.

Необходимо восстановить государственную кадровую политику в целях специальной подготовки и стажировки кадрового резерва. Внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», избирательное законодательство, устанавливающие требования к профессиональному уровню и стажу работы кандидатов на должности руководителей органов местного самоуправления. Кроме того, указанные дополнения должны содержать нормы об обязательности разработки и представления программ развития кандидатами на должности руководителей органов местного самоуправления, а также меры ответственности вплоть до отзыва с регламентацией соответствующей процедуры в случае неисполнения избранным кандидатом заявленной программы.

Кадровая проблема тесно связана с проблемой технологий. Необходимы механизмы взаимодействия органа местной власти с другими обязательными участниками процессов развития (региональные органы власти, предприятия). Причем механизмы, апробированные и освоенные на практике. Одним из таких механизмов следует рассматривать стратегическое партнерство. Стратегический партнер — это предприятие или организация, которые в силу объективных причин заинтересованы в развитии социальной и производственной сфер на территории муниципального образования и которые совместно с органами местного самоуправления занимаются таким развитием, участвуя в реализации социальных и производственных проектов. Его нельзя путать с модным сегодня социальным партнером, участие которого в развитии территории сводится к уплате налогов и благотворительной деятельности. Интересы, противоречия и возможности стратегического партнера должны быть учтены в муниципальной программе комплексного социально-экономического развития с решением кадровых проблем, налоговых и арендных льгот и других нужд предприятия, что и позволит органам местного самоуправления вести речь собственно о партнерстве.

Еще одно важное звено — малый бизнес. На государственном уровне этот сектор экономики призван решить несколько задач, приоритетной среди которых является политическая задача создания среднего класса, класса собственников и предпринимателей. Для огромного большинства муниципальных образований малый бизнес — это единственный способ выживания и населения, и самого муниципального

образования как хозяйствующего субъекта. Среди причин слабого развития малого бизнеса в стране называются: несовершенство нормативно-правовой базы, несовершенство системы налогообложения, несовершенство государственной системы поддержки малого бизнеса. Со всеми этими позициями нельзя не согласиться. Но следует понимать, что основной причиной слабости малого бизнеса и его проблем является то, что он просто не нужен на большинстве территорий муниципальных образований, поскольку по причине существующих схем межбюджетных отношений любые затратные действия по развитию муниципальной экономики являются невыгодными.

Требуется в корне изменить ситуацию с отношением местных органов власти к малому и среднему бизнесу, нормативно создав прямую зависимость благополучия граждан муниципального образования и самого муниципального образования от развития и успехов малого бизнеса. Для этого необходимы изменения в налоговом и бюджетном законодательстве: все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса необходимо закрепить за местным бюджетом. Причем сделать это на долгосрочной основе с условием, что все дополнительные доходы, получаемые бюджетом в этой связи, не повлияют на нормативы отчислений из вышестоящего бюджета.

**Жилищно-коммунальное хозяйство.** Здесь положение наиболее катастрофическое<sup>1</sup>.

Проводимая Правительством РФ политика по реформированию ЖКХ не приводит к улучшению состояния отрасли. Растут кредиторская задолженность коммунальных предприятий и долги по заработной плате их работникам, снижается качество оказываемых услуг. Необходимо принятие федерального закона «О финансовом оздоровлении жилищно-коммунального хозяйства», предусматривающего признание части долгов предприятий жилищно-коммунального комплекса государственным долгом и его списание. Кроме того, указанным федеральным законом и соответствующими федеральными законами о внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ необходимо предусмотреть создание в федеральном бюджете специального фонда с элементами антикризисного управления, предназначенного для модернизации и техни-

<sup>1</sup> Долги предприятий ЖКХ составляют 1,2 трлн руб. Износ оборудования, зданий, сооружений — 60—80%. За последние четыре года объемы ветхого жилья увеличились в 2 раза. Огромные очереди на получение социального жилья малообеспеченными семьями не сокращаются, а обязательства по его предоставлению и установлению самих критериев отнесения семей к малообеспеченным возлагаются на местное самоуправление.

ческого перевооружения жилищно-коммунального комплекса. Необходима корректировка подпрограммы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище», предусматривающей внедрение в сфере жилищно-коммунального комплекса новых энергосберегающих технологий, а также утверждение новых механизмов финансирования отрасли. Необходимо также принятие федерального закона «О государственном контроле над ценами (тарифами) естественных монополий».

**Обеспечение безопасности населения.** Безусловно, основное бремя здесь лежит на органах государственной власти, причем в большинстве своем это органы государственной власти федерального уровня. Впрочем, и в этих вопросах соответствующими федеральными законами на местное самоуправление возложены малопонятные по своему содержанию функции оказания содействия, создания условий и т.п. Разумеется, какие-либо расходы на эти цели в муниципальных бюджетах практически не предусматриваются. И сама местная власть чувствует себя безответственной в ситуации, когда непонятно, кто за что отвечает. Обсуждаемый сегодня проект федерального закона предполагает отнести к полномочиям местного самоуправления исполнение таких функций, как обеспечение экологической и пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологический контроль, гражданская оборона и пр. В случае принятия этого законопроекта необходимо, чтобы перечисленные обязательства, являющиеся также по существу государственными, были переданы местному самоуправлению с финансовыми ресурсами. В противном случае положение с обеспечением безопасности лишь усугубится.

**Наукограды и закрытые административно-территориальные образования.** Одной из важнейших государственных задач сегодня признана задача перехода от экономики, основанной на использовании сырьевых ресурсов, к экономике инновационного типа, основанной на знаниях и новых научноемких технологиях. Решить эту задачу необходимо в условиях высочайшего уровня конкуренции на мировых рынках при наличии малого объема ресурсов, которые государство может привлечь для этого. Одним из механизмов решения этой задачи в существующих условиях является использование существующих территорий с высоким потенциалом научноемких технологий: закрытые административно-территориальные образования, наукограды, свободные экономические зоны, ориентирующиеся на производство научноемких товаров и услуг, — в качестве инновационных центров. Эти локальные территории имеют не только научный и технологический потенциал.

Сегодня они наделены, могут быть наделены особым статусом, который позволяет им сохранять потенциал и даже его наращивать.

Однако использование этого потенциала, по сути, не регламентировано государством. Предлагается использовать в качестве такого механизма хорошо освоенную идею государственного заказа. Основными исполнителями такого заказа будут территориально-отраслевые инновационные центры, создаваемые на территориях с высоким потенциалом научноемких технологий. Предлагаемая мера должна стать составной частью комплекса мероприятий, направленных на решение задачи повышения конкурентоспособности отечественной науки и промышленности, составляющей основу инновационной политики государства. Цель этих мероприятий заключается в создании системы контролируемого государством менеджмента в инновационной сфере.

В числе первоочередных мероприятий этого комплекса предлагаются:

- восстановление работы межведомственной комиссии, которая будет готовить решения о присвоении статуса «Наукоград России» муниципальным образованиям;
- создание федерального фонда поддержки инновационной деятельности;
- принятие федерального закона, регламентирующего поддержку и развитие территорий с высоким потенциалом научноемких технологий, занятых в исполнении государственного заказа, с возможностью льготного кредитования, использования залогов, лизинга дорогостоящего оборудования;
- принятие федерального закона об особом порядке формирования бюджета городов, участвующих в исполнении государственного заказа, и в частности городов ЗАТО и наукоградов. Бюджетная процедура должна инициировать развитие малого бизнеса (все налоги от предприятий малого бизнеса и частных предпринимателей должны оставаться в местном бюджете) и обеспечить дополнительные инвестиционные потоки в социальную и деловую инфраструктуру города.

Отдельные меры необходимо предусмотреть для развития специальной инновационной инфраструктуры и условий для развития кадрового потенциала. В частности, возможность целевой передачи имущества государственных унитарных предприятий в муниципальную собственность для создания технопарков — инкубаторов малого инновационного бизнеса; возможность использования ипотечных и иных схем строительства жилья для молодых специалистов, занятых в работе по государственному заказу. Эффективным инструментом исполнения комплекса мероприятий может быть территориальная ком-

пания развития, которая должна выполнять функции дирекции программы развития города и выступать ответственным исполнителем государственного заказа, выдаваемого территории — инновационному центру. Также нельзя допустить разрушения сложившейся и принадлежащей муниципальным образованиям социальной, транспортной и иной инфраструктуры; права и свободы граждан, установленные действующим законодательством, не должны быть ущемлены.

**Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.** Конституция РФ относит регулирование отношений в сфере местного самоуправления к предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ. Последним вменяется в обязанность принятие собственных нормативно-правовых актов в развитие федеральных законов. Однако этим роль субъектов РФ в правоотношениях с местным самоуправлением ограничиваться не должна. Ведь в конечном итоге и у органов государственной власти, и у органов местного самоуправления одна общая цель — повышение качества жизни населения.

Более того, в период системного кризиса крайне важным является не только четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но и организация их взаимодействия. Последнее возможно реализовать через механизм программ комплексного социально-экономического развития. Необходимо участие органов государственной власти в комплексном социально-экономическом развитии муниципальных образований, а также в реализации ряда государственных функций: образование, охрана здоровья, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия и пр. Механизмами такого участия могут быть как прямые нормы федерального закона о внесении соответствующих изменений и выделении предмета совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, так и многоуровневые программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в которых субъект РФ являлся бы полноправным участником с комплексом собственных функций.

**Население и местное самоуправление, обеспечение обратной связи «население — власть».** Успешность государственных преобразований во многом зависит от поддержки населения, от осознанного исполнения новых предписаний, которые в свою очередь возможны лишь при ясном понимании гражданами целей и общественных благ, которых планируется достичь. Это требует от государственных институтов не только соответствующей пропагандистской работы, но и пре-

доставления институтам общественным, всему населению возможности открытого обсуждения реформаторских действий, донесения до властей своих предложений. В этой связи Президент РФ В.В. Путин одобрил образование Общественной палаты Российской Федерации (далее — Общественной палаты) от 4 апреля 2005 г. с целью «решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития», в частности, посредством «осуществления общественного контроля... над деятельностью органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно, что в настоящее время в России необходимо делать ставку на повышение роли муниципальной собственности и соответственно деятельности органов местного самоуправления, являющихся самыми масштабными институтами гражданского общества. Необходимо присутствие общественных формирований в лице муниципальных образований, представителей органов местного самоуправления крупнейших городов в составе Общественной палаты. Необходимы новые механизмы взаимодействия Общественной палаты с органами местного самоуправления, которым граждане как наиболее близкой власти направляют свои предложения по самым различным вопросам социальной и экономической жизни. Такими механизмами могут стать общественные некоммерческие партнерства, организации, учрежденные специально для этих целей и не требующие собственно бюджетного финансирования. Кроме того, необходимы развитие и поддержка территориального общественного самоуправления и кондоминиумов как форм общественной самоорганизации, способных выполнять указанные выше задачи.

**Выводы.** На основе четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, на основе минимальных государственных социальных стандартов обсчитывается финансовая база, т.е. необходимые бюджетные расходы для реализации возложенных на местное самоуправление полномочий. При этом необходимо принятие федеральных стандартов — по конституционным государственным гарантиям, региональных стандартов — по региональным обязательствам, муниципальных стандартов — по муниципальным обязательствам. На долгосрочной основе за муниципальными образованиями закрепляются доходные источники для покрытия рассчитанной базы. Имущественные налоги, налоги с предприятий малого бизнеса переводятся в разряд местных. А дальше — какое муниципальное образование больше заработает, то будет иметь больше

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» № 32-ФЗ (ст. 1—2).

средств в бюджете. Такой подход позволит муниципальным образованиям развивать производства, привлекать бизнес, инвесторов, расширять налогооблагаемую базу, т.е. даст каждому муниципальному образованию стимул к развитию, устранил иждивенческие настроения.

Должны быть созданы условия для решения ключевых задач с целью повышения ответственности власти и обеспечения реальной возможности каждому жителю спросить с власти за надлежащее выполнение своих обязательств, а следовательно, обеспечения безопасности населения.

Поставленные задачи сложны. Их решение требует политической воли, объединения усилий законодательной и исполнительной властей, понимания и поддержки населения. Необходимы не только законотворческая работа и деятельность по исполнению принятых законов. Необходимы изменение самого подхода к местному самоуправлению, признание государственной поддержки и развития местного самоуправления одним из приоритетов государственной политики. Необходимы простые и понятные лозунги и мероприятия общественных организаций, и прежде всего политических партий, разъясняющие государственную политику в сфере местного самоуправления и пропагандирующие достижения этого института властных полномочий. И конечно, недопустима отмена местного самоуправления, которая фактически может произойти с отменой муниципальных выборов, — по сравнению с сегодняшней ситуацией это было бы шагом назад.

В российском законодательстве отсутствуют ограничения на проведение национализации имущества, в том числе путем скупки государственными и муниципальными органами, унитарными предприятиями, акционерными обществами с преобладающим участием государства акций акционерных обществ. Такая скрытая национализация осуществляется должностными лицами указанных органов как по политическим мотивам, так и с целью установления контроля над денежными потоками организаций частного сектора экономики. Скупка акций крупных промышленных акционерных обществ в государственную и муниципальную собственность, а также в собственность акционерных обществ с государственным контролем в настоящее время становится значительным фактором, оказывающим влияние как на экономику регионов, так и на экономику страны в целом. При этом негативное влияние проявляется в следующем.

Во-первых, происходит незэффективное расходование бюджетных средств и денежных средств государственных организаций, отвле-

чение ресурсов бюджета от финансирования основных функций государства и муниципалитетов, социальных программ. С учетом того, что наполнение федерального бюджета осуществляется в том числе путем приватизации федеральной собственности, а также с учетом тесной взаимосвязи между федеральным, региональными и местными бюджетами в Российской Федерации через систему дотаций, субвенций и регулирующих доходов проведение скрытой национализации за счет средств региональных и муниципальных бюджетов представляется недопустимым.

Во-вторых, государственные и муниципальные органы коммерциализируются, оказываются вовлечеными в процесс перераспределения имущества и экономических сфер влияния, подобно частным финансово-промышленным группам. При этом активно используются как рыночные методы, так и административный ресурс. В результате на инвестиционном рынке появляется игрок с уникальными конкурентными преимуществами, нарушается конкурентная среда, искажаются рыночные сигналы, ухудшается инвестиционный климат.

В связи с изложенным представляется целесообразной разработка изменений и дополнений в бюджетное законодательство, препятствующее отвлечению средств бюджета Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований для скупки акций и долей участия в негосударственных коммерческих организациях. Также в сфере бюджетного законодательства необходимо поставить под контроль федеральных органов власти деятельность субъектов РФ и муниципальных образований по наращиванию хозяйственной и иной предпринимательской деятельности за счет бюджетных средств.

Кроме того, необходимы разработка и принятие федерального закона о порядке проведения национализации имущества, регулирующего основания и процедуру приобретения в государственную и муниципальную собственность акций и долей участия в негосударственных коммерческих организациях.

Повышение эффективности использования муниципального имущества можно обеспечить, в частности, за счет:

- осуществления текущего и перспективного планирования экономических результатов деятельности муниципальных предприятий, уточнения предметов и целей их деятельности;
- обеспечения полной инвентаризации и государственной регистрации объектов муниципальной собственности;
- четкого определения порядка и прав пользования объектами муниципальной собственности в муниципальных правовых актах;

• введения единого реестра договоров аренды и учета недвижимого муниципального имущества, находящегося в аренде, а также корректировки величины арендной платы с учетом рыночных цен.

В отличие от ранее действовавшего законодательства в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены исчерпывающие виды имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся ни к одной из указанных категорий, данное муниципальное имущество до 1 января 2009 г. подлежит перепрофилированию либо отчуждению.

Однако закрытый перечень муниципального имущества ограничивает возможности муниципальных образований по разработке и реализации стратегических планов социально-экономического развития территорий, увеличению доли неналоговых доходов местных бюджетов, а также созданию эффективных условий для развития малого и среднего бизнеса.

Проблемы формирования муниципальной собственности в настоящее время возникают также в связи с тем, что перечни вопросов местного значения муниципальных образований не полностью идентичны перечню имущества, которое может находиться у них в собственности. Например, не предусмотрено муниципальное имущество для решения такого вопроса, как создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Значительно замедлило и затруднило процесс передачи имущества в собственность поселений и муниципальных районов несвоевременное и неполное законодательное регулирование порядка безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными образованиями.

Указанный порядок был определен Федеральном законом № 199-ФЗ только в конце 2005 г.

Сегодня в законодательстве не предусмотрен правовой механизм создания совместной долевой собственности муниципальных образований, а также не приняты правила учреждения организаций на основе совместной долевой собственности муниципальных образований. Это затрудняет передачу в муниципальную собственность сетей и предприятий электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, обслуживающих территории нескольких муниципальных районов или поселений.

Кроме того, требует уточнения порядок разрешения споров между органами власти всех уровней о безвозмездной передаче имущества, в том числе согласительные процедуры между ними в целях урегулирования указанных вопросов.

В связи с необходимостью обязательной приватизации муниципального имущества возникнет серьезная проблема сохранения за предприятиями, малого и среднего бизнеса зданий и помещений, арендуемых у муниципальных образований. Данные предприятия не располагают достаточными финансовыми ресурсами для участия на общих условиях в приватизации муниципального имущества, что может негативно отразиться на их производственной деятельности и обеспечении занятости работников.

В целях решения указанных вопросов депутатами Государственной Думы — членами Комитета по вопросам местного самоуправления внесен законопроект, предусматривающий изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ. В частности, для поселений предлагается установить возможность иметь в собственности имущество, предназначенное для обеспечения жителей поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. Кроме того, к имуществу, которое может находиться в собственности муниципальных образований, предлагается отнести иное имущество, не указанное в Федеральном законе № 131-ФЗ, но предназначенное для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В настоящее время данный законопроект готовится к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

В случае принятия Государственной Думой указанной законодательной инициативы муниципальное имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения и переданное органами местного самоуправления в аренду субъектам малого предпринимательства, не будет подлежать обязательной приватизации в срок до 1 января 2009 г. Наибольшими проблемами муниципального хозяйствования является жилищно-коммунальное хозяйство, бремя содержания которого в полном объеме возложено на органы местного самоуправления. Общеизвестно, что в течение последних десяти лет данная сфера постоянно деградировала. Только на модернизацию сетей и генерирующих мощностей теплоснабжения России, по оценкам Госстроя, сегодня необходимо около полутриллиона рублей.

## Заключение

1. «Муниципальная собственность» — это совокупность общественных отношений по поводу владения, распоряжения и пользования общественными благами с целью удовлетворения жизненно важных потребностей (материальных, социальных, духовных) определенного сообщества людей, расположенных на определенной территории. Муниципальная собственность является необходимым элементом рыночного хозяйства определенной территории, поскольку обеспечивает воспроизводство общественного продукта в соответствии с социальными нормативами и приоритетами данной территории. Поэтому ее формирование объективно необходимо в условиях становления и развития демократически устроенного государства с многосекторной рыночной экономикой. В системе рыночных отношений в рамках развития отдельной территории она возникает как необходимость в производстве общественных благ, которые частный сектор не способен или не заинтересован производить. Институт муниципальной собственности способен ликвидировать те негативные последствия, которые привносят в общество «провалы» рынка.

2. Множественность форм собственности связана с различиями в уровнях общественного разделения труда и обобществления производства, проявляется в локализации различных структурно-уровневых образований экономико-хозяйственной системы. Это означает, что в ходе исторического развития усложняется структура отношений собственности, нарастает многообразие ее форм. Сегодня некоторые экономисты, признавая многоуровневость государственной собственности, включают в нее федеральную собственность, собственность республик, краев, областей и муниципальную (местную, или коммунальную) собственность. Однако, относя муниципальную собственность к разновидности государственной, они ограничиваются констатацией данного положения, не анализируя и не аргументируя своего подхода в своих работах. С другой стороны, в современной экономической литературе имеется и другая точка зрения: муниципальная собственность не является «ни государственной, ни частной». Муниципальную собственность нельзя считать и формой смешанной собственности. В самом общем плане смешанная собственность представляет собой относительно устойчивое единство различных форм собственности. Данный тип собственности характеризуется объединением социально различных субъектов присвоения (государства и бизнеса) в основном на паритетных началах, без реального господства одних и без подавления других. В этой связи следует признать общественный характер муни-

ципальной собственности и рассматривать ее как самостоятельную форму общественной собственности, подобно государственной форме собственности, но как собственность местного сообщества.

3. Сущность муниципальной собственности реализуется в формировании муниципального собственника, или так называемого муниципального образования (МО). В настоящее время под МО понимается население административно-территориальной единицы, постоянно проживающее на ее территории, обладающее правом принимать участие в решении социально-экономических и других вопросов местного значения. Объекты муниципальной собственности выступают материальной базой для производства общественных благ, необходимость которых возникает из совместного проживания людей на данной территории — электро-, газо-, теплоснабжение, водопровод, связь, канализация, уборка мусора, освещение улиц и т.д. В совокупности эти объекты представляет собой социальную муниципальную инфраструктуру.

4. Роль муниципальной собственности в воспроизводственном процессе заключается в образовании муниципальной экономики, или муниципального хозяйства, в результате ее территориальной обособленности и направленности функционирования ее отраслей и объектов на удовлетворение потребностей местного населения в общественных благах. В распоряжении МО, или муниципалитетов, имеется довольно широкий спектр инструментов стимулирования предпринимательской активности за счет таких механизмов, как льготное налогообложение, предоставление субсидий и кредитов, создание фондов развития малого бизнеса, организация бизнес-инкубаторов. Поэтому для расширенного воспроизводства муниципальной собственности и возможности удовлетворения общественных потребностей муниципального сообщества необходимо развитие в рамках муниципального хозяйства как некоммерческого, так и самоокупаемого производства, т.е. должны существовать объекты муниципальной собственности, наделенные прибыльными свойствами. Именно этим определяется основа экономического развития любого муниципального образования в системе рыночных отношений в пределах территориальной целостности. Одна ко деятельность муниципалитета больше всего ориентирована на обеспечение развития социальной муниципальной инфраструктуры.

5. Местное самоуправление формируется на основе господства муниципальной собственности. Это признаваемая и гарантируемая законом форма народовластия, позволяющая территориальным коллективам (местным сообществам) с использованием собственных матери-

альных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и через органы местного самоуправления решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы членов территориального коллектива (местного сообщества). Институт местного самоуправления — это один из центральных институтов гражданского общества, являющийся в силу своей общественно-государственной природы одним из наиболее эффективных механизмов согласования интересов общества и государства в решении вопросов комплексного социально-экономического развития.

6. Местное самоуправление должно располагать необходимыми финансовыми ресурсами, или так называемыми местными финансами. Под местными финансами следует понимать экономические отношения, связанные с формированием (в том числе и за счет дотаций, субсидий и субвенций из бюджетов других уровней бюджетной системы), распределением и использованием денежных средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления публичной власти на местах. По существу это фонды денежных средств, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления. Все отношения по поводу образования, распределения и использования местных финансов, а также отношения, связанные с государственным воздействием на местные финансы, раскрывают сущность финансовой составляющей муниципальной собственности. Отсюда существуют веские причины для того, чтобы рассматривать финансовую основу местного самоуправления в качестве самостоятельного института муниципальной собственности.

7. Мировой опыт работы органов местного самоуправления показывает, что основой отношений между уровнями власти в любом государстве является вопрос о распределении полномочий и ответственности. При этом местное самоуправление рассматривается как неотъемлемая часть единого государственного устройства страны.

В этой связи рассмотрены современная организация и положение местного самоуправления в Германии, Франции, Великобритании, США, Канаде, Австралии, Нидерландах и других странах, что позволило прийти к следующим выводам: 1) ни одно государство не имеет права отказываться от ответственности перед территориальными сообществами, входящими в данное государство; 2) в установленных законом рамках местное самоуправление имеет полную свободу действий; 3) в настоящее время усиленно развивается государственный контроль над деятельностью местных органов власти, или муниципалитетов, в рамках, предусмотренных Конституцией.

Исследование мирового опыта в формировании интернет-адресов МО ЕС дает возможность выработать ряд рекомендаций для улучшения работы органов местного самоуправления в России: передать функции по управлению Консультационной службе Общероссийской ассоциации муниципальных образований; затраты на поддержание базовой инфраструктуры; Служба должна финансироваться за счет взносов членов ассоциации; ввести ценовую дифференциацию для покупателей услуг в зависимости от их статуса в ассоциации. Это позволит, во-первых, покрыть все расходы по оказанию услуг, а во-вторых, даст возможность поставщику устанавливать цену на услуги в соответствии с реальным спросом, что будет стимулировать разработку наиболее востребованных на рынке услуг.

8. Общий объем муниципальной собственности за 2006 г. несколько увеличился. Это вполне оправданное явление, потому что разграничены полномочия между субъектами РФ и МО. Однако, несмотря на то что сегодня общий объем муниципального имущества вырос, постепенно он будет уменьшаться, потому что необходимо закончить перепрофилирование и отчуждение не свойственных вопросам местного значения объектов. Поэтому будущее в развитии муниципального хозяйства следует видеть в развитии некоммерческих организаций. Для усиления роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений необходимо обеспечить:

- прогнозирование основных экономических и социальных параметров развития данного сообщества;
- решение проблем местного значения с учетом мирового опыта;
- меры по формированию всеобъемлющей и эффективной системы информационного обеспечения и доступности контроля;
- цивилизованное управление по критериям оптимальной интеграции с местным самоуправлением;
- качественное улучшение структуры органов местного самоуправления с учетом новых его задач и функций.

9. Исследуя тенденции возрастания роли социальной составляющей в муниципальной политике, мы пришли к выводу, что социальная составляющая — это система мер по оптимизации социального развития МО с учетом социального контроля над созданием условий для удовлетворения жизненных потребностей его населения. На наш взгляд, данное определение охватывает все содержание социальной деятельности МО. Но справедливо сделать акцент на такой важный аспект, как контроль над реализацией системы мер всей муниципальной социальной политики со стороны членов местного сообщества.

Подобного предложения в экономической литературе по данной проблематике не встречалось.

10. Для совершенствования роли муниципальной собственности в системе рыночных отношений необходимо реализовать в практике её развития следующие основные направления.

Во-первых, необходимо создание механизма взаимодействия органа местной власти с другими обязательными участниками процессов общественного развития (федеральные и субфедеральные органы власти, бизнес). Это так называемое стратегическое партнерство, которое в силу объективных причин заинтересовано в развитии социальной и производственной сфер на территории МО. Интересы, противоречия и возможности стратегического партнерства должны быть учтены в муниципальной программе комплексного развития, что и позволит органам местного самоуправления совершенствовать роль муниципальной собственности в системе рыночных отношений.

Во-вторых, требуется в корне изменить ситуацию с отношением местных органов власти к малому бизнесу, нормативно отрабатывая прямую зависимость благополучия населения МО от его развития и успехов. Для этого необходимы изменения в налоговом и бюджетном законодательстве: все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса необходимо закрепить за местным бюджетом. Причем сделать это на долгосрочной основе с условием, что все дополнительные доходы, получаемые бюджетом в этой связи, не повлияют на нормативы отчислений из вышестоящего бюджета.

В-третьих, изменить катастрофическое положение в системе жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Проводимая Правительством Российской Федерации политика по реформированию ЖКХ не приводит к улучшению состояния отрасли. Растут кредиторская задолженность коммунальных предприятий и долги по заработной плате их работникам, снижается качество оказываемых услуг. Необходимо: 1) разработать и принять комплекс мер, способствующих финансовому оздоровлению ЖКХ; 2) предусмотреть создание в федеральном бюджете специального фонда с элементами антикризисного управления, предназначенного для модернизации и технического перевооружения ЖКХ; 3) внедрить в сферу ЖКХ новые энергосберегающие технологии; 4) утвердить новые механизмы финансирования данной отрасли и 5) обеспечить государственный контроль над ценами (тарифами) в сфере ЖКХ.

В-четвертых, отнести к полномочиям местного самоуправления исполнение таких функций, как обеспечение экологической и пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического контроля, граждан-

ской обороны и пр. при условии их федерального или субфедерального финансирования. В противном случае положение с обеспечением безопасности лишь усугубится.

В-пятых, на основе развития муниципальной собственности способствовать решению одной из важнейших государственных задач — перехода от экономики, основанной на использовании сырьевых ресурсов, к экономике инновационного типа, основанной на знаниях и новых научноемких технологиях. Одним из механизмов решения этой задачи является развитие специальной инновационной инфраструктуры в результате целевой передачи имущества государственных унитарных предприятий в муниципальную собственность для создания технопарков — инкубаторов малого инновационного бизнеса; использования ипотечных и иных схем строительства жилья для молодых специалистов, занятых в работе по государственному заказу.

В-шестых, обоснованно следующее положение: только те реформы имеют шанс на успех, которые осознанно поддерживаются населением, тем самым обеспечивая необходимую обратную связь между населением и властью.

Должны быть созданы условия для решения ключевых задач: борьбы с бедностью, экономического роста, реализации конституционных гарантий, развития территорий и, может быть, самой главной — повышения ответственности власти и обеспечения реальной возможности каждому жителю спросить с власти за надлежащее выполнение своих обязательств, а следовательно, обеспечения безопасности населения.

Поставленные задачи сложны. Их решение требует политической воли, объединения усилий законодательной и исполнительной властей, понимания и поддержки населения. Необходимы изменение самого подхода к местному самоуправлению, признание государственной поддержки и развития местного самоуправления одним из приоритетов государственной политики. И конечно, недопустима отмена местного самоуправления, которая фактически может произойти с отменой муниципальных выборов, — по сравнению с сегодняшней ситуацией это было бы шагом назад.

# Приложения

## Приложение 1

### Модели муниципального управления и их применение

Англосаксонская модель	Французская модель	Германская (коммунальная) модель
<i>Признаки</i>		
Разграничение функций государства и муниципалитетов; обязательное закрепление собственности за муниципальными образованиями; административно-территориальная единица — приход (община); избрание советов прямыми выборами; совет назначает исполнительно-распорядительные органы; основы деятельности составляют обеспечение социально-культурной жизни и охраны горожан	Значительная государственная опека над муниципалитетами; первоначально отсутствие муниципальной собственности, а позднее — жесткий контроль со стороны государства за действиями муниципалитетов по использованию муниципального имущества; преобладающая административно-территориальная единица — коммуна; муниципалитет и государственная власть действуют параллельно; население выбирает совет, который выбирает мэра; исполнение решений совета носит обязательный характер, но утверждение происходит только после предварительного утверждения этого решения у представителя государства	Структурное и функциональное разнообразие местного управления; выделение муниципальной собственности по усмотрению государства; административно-территориальная единица — район (или город в статусе района); учет в современном состоянии модели патриархальных черт государственного склада; федерация предоставляет право землям (административно-территориальным регионам) по выбору и организации типа местного управления
<i>Страны, в которых реализованы данные модели муниципального управления</i>		
Великобритания, США, Дания, Нидерланды, Португалия, Норвегия (фюльке), Ирландия, Швейцария, Индия (панчайты), Канада, Австралия	Франция, Новая Кaledония, Гвинея, Мартиника, Испания (автономия), Италия, Китай (автономия), Бельгия	Германия (несколько типов муниципальных администраций), Южно-германский совет (Баден-Вюртенберг, Бавария), Неправильный магистрат (Шлезвиг-Гольштейн, Гессен, Бремен), Бургомистр (Рейланд-Пфальц, Саар), Северогерманский совет (Северная Рейн-Вестфалия), Япония

## Приложение 2

### Интернет-порталы, предоставляющие информационную поддержку для работы европейских ассоциаций муниципальных образований

Страна	Организация	Адрес в Интернете
Германия	Немецкий союз городов	<a href="http://www.staedtetag.de">www.staedtetag.de</a>
Германия	Объединение городов Баден-Вюртемберга	<a href="http://www.staedtetag-bw.de">www.staedtetag-bw.de</a>
Германия	Немецкий союз городов и общин	<a href="http://www.dstgb.de">www.dstgb.de</a>
Германия	Объединение общин Баден-Вюртемберга	<a href="http://www.gemeindetag-bw.de">www.gemeindetag-bw.de</a>
Германия	Ассоциация по оптимизации административного аппарата (KGSt)	<a href="http://www.kgst.de">www.kgst.de</a>
Нидерланды	Ассоциация муниципалитетов Нидерландов (VNG)	<a href="http://www.vng.nl">www.vng.nl</a> <a href="http://www.gemnet.nl">www.gemnet.nl</a>
Нидерланды	Ассоциация провинций (IPO)	<a href="http://www.ipo.nl">www.ipo.nl</a>
Нидерланды	Ассоциация водных границ	<a href="http://www.uvw.nl">www.uvw.nl</a>
Нидерланды	Голландский информационный центр по обслуживанию муниципалитетов крупных городов	<a href="http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl">www.kenniscentrumgrotesteden.nl</a> <a href="http://www.kcgsi.nl">www.kcgsi.nl</a>
Великобритания	Ассоциация органов местного самоуправления LGA	<a href="http://www.lga.gov.uk">www.lga.gov.uk</a> <a href="http://www.lgib.gov.uk">www.lgib.gov.uk</a>
Великобритания	Региональные центры подготовки специалистов в области местного самоуправления	<a href="http://www.rcoc.gov.uk">www.rcoc.gov.uk</a>
Великобритания	Профессиональная ассоциация специалистов по оказанию публичных услуг	<a href="http://www.apse.org.uk">www.apse.org.uk</a>

### **Приложение 3** **Категории муниципальных предприятий**

По отношению к предприятиям первой категории, оказывающим населению обязательные услуги, которые в соответствии с решениями органов государственной власти или решениями органов местного самоуправления должны предоставляться бесплатно, должны исходить из обязанности их финансирования. При этом государство «обязано закрепить за местным бюджетом необходимые доходные источники». Минимизация расходов на финансирование предприятий этой группы возможна за счет экономии, изменения технологий, повышения дисциплины и культуры труда и других организационных и технических мероприятий.

Предприятиям второй группы, оказывающим обязательные услуги населению, но имеющим право получения самостоятельных доходов, из бюджетных средств возмещается заведомо убыточная часть их деятельности с последующей ориентацией на частичное, а в идеальном варианте полное самофинансирование.

Третья группа предприятий может и должна существовать за счет собственных средств. В отношении этих предприятий проводится политика их постепенного перехода в категорию прибыльных предприятий, за исключением тех случаев, когда органы местного самоуправления, осуществляя свою социальную политику, сознательно устанавливают цены и тарифы на уровне себестоимости товаров и услуг.

Финансирование предприятий четвертой группы — учреждаемых в расчете на коммерческий успех — из бюджетных средств принципиально недопустимо, так как тогда полностью теряется смысл их создания и существования. Здесь условием финансирования может быть участие в прибыли. Исключение составляет лишь случай, когда такого рода предприятие является единственным на конкретной территории производителем товаров (услуг) определенного вида и эти товары не могут быть поставлены по приемлемой цене из других мест. В отношении предприятий данной группы финансовая политика органов местного самоуправления должна быть очень гибкой. Нельзя предоставлять таким муниципальным предприятиям полную свободу распоряжения полученными доходами, потому что их основная задача — пополнение муниципальной казны, но нельзя и полностью изымать заработанные средства, иначе пропадет стимул к эффективной деятельности. Финансирование муниципальных предприятий и учреждений из средств различных фондов возможно в тех случаях, когда цели деятельности соответствующих организаций совпадают с целевой

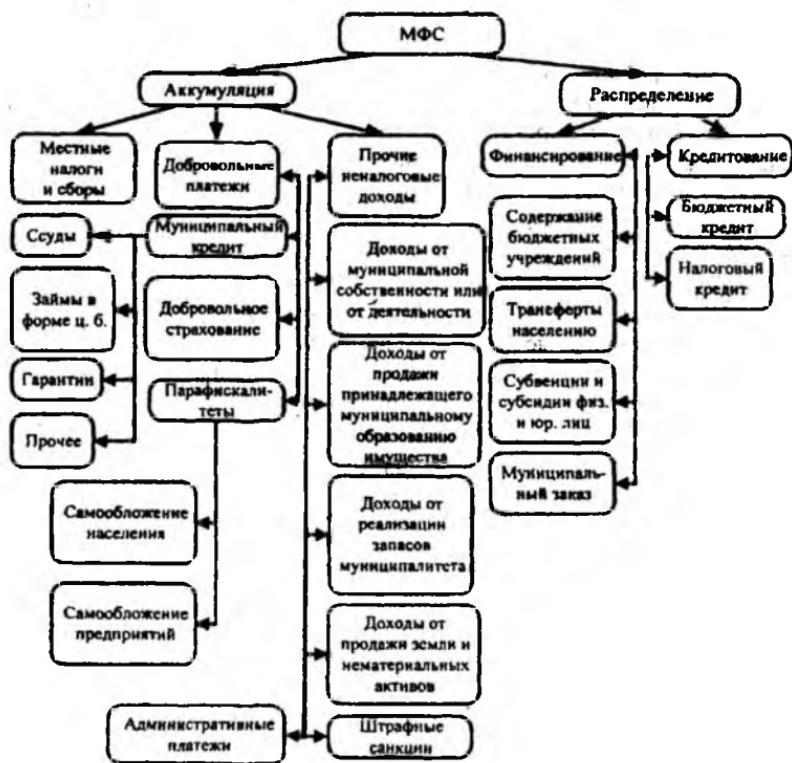
функцией муниципального хозяйства. Различие между поведением фондов будет определяться составом их органов управления. Средства муниципальных внебюджетных фондов целиком находятся в распоряжении органов местного самоуправления или создаваемых ими муниципальных органов управления фондами. На решения органов управления фондов, созданных с участием органов местного самоуправления, последние могут оказывать влияние. Независимые фонды будут проводить полностью самостоятельную финансовую политику. Важно при этом, чтобы органы местного самоуправления, прибегая к услугам финансово-кредитных организаций для финансирования муниципальных предприятий и учреждений, руководствовались правилом, что использование заёмных средств допустимо только в целях развития (на капитальные вложения).

Все другие организации и физические лица могут быть рассмотрены как потенциальные инвесторы в одном из следующих случаев:

- расчет на участие в прибыли (для прибыльных муниципальных предприятий);
- расчет на получение части товаров и услуг (долевое участие в строительстве жилья, объектов энергоснабжения и т.п.);
- заинтересованность в благотворительной деятельности.

## Приложение 4

### Структура муниципальной финансовой системы



Источник: Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 86.

## Приложение 5

### Структура доходов муниципального образования

1. Налоговые доходы
1.1. Местные налоги и сборы
1.1.1. Земельный налог
1.1.2. Налог на имущество физических лиц
1.1.3. Налог на рекламу
1.1.4. Налог на наследование или дарение
1.1.5. Местные лицензионные сборы
1.2. Доли федеральных налогов в процентах по субъекту Федерации
1.2.1. Подоходный налог с физических лиц
1.2.2. Налог на прибыль
1.2.3. Налоговые штрафы
1.2.4. Акцизы на спирт, водку, ликеро-водочные изделия
1.2.5. Акцизы на прочие подакцизные товары (кроме акцизов на минеральное сырье, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары)
2. Другие собственные доходы
2.1. Приватизация и реализация муниципального имущества
2.2. Приватизация государственного имущества по программе государственной приватизации
2.3. Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, в том числе аренда нежилых помещений и муниципальных земель
2.4. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами
2.5. Доходы от муниципальных денежно-вещевых лотерей
2.6. Присужденные административные штрафы
2.7. Государственная пошлина судов, ЗАГС
2.8. Налог на имущество предприятий
2.9. Единый налог на совокупный доход физических лиц, на вмененный налог юридических лиц
2.10. Доля чистой прибыли от деятельности МУП

# **Раздел III**

## **ИПОТЕЧНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ В РОССИИ**

### **Введение**

В настоящее время Россия, интегрируясь в мировую финансовую систему и постепенно становясь полноправным членом мирового Европейского Союза, развивает апробированные на Западе формы финансовой системы. Одной из них можно назвать ипотечное кредитование (ИК). Несмотря на свою молодость (1991—2008), российское ИК набирает определенные темпы роста, о чем свидетельствуют: увеличение объемов кредитных портфелей операторов ипотечного рынка, рост ипотечных программ, законодательных инициатив федеральных и местных органов власти, активный интерес западных финансовых структур к этой форме финансовой деятельности. И все это происходит на фоне экономического роста, политической стабильности и повышения долгосрочного кредитного рейтинга России. Мировой практикой установлено, что ИК, являясь мощным инструментом экономического развития, способствует трансформации финансовых средств в ипотечные инвестиции (ИИ), которые выступают как органическая часть реальных инвестиций. Экономическая сила этого инструмента кроется в мультиплектизации эффекте этих инвестиций. Это означает, что увеличение ипотечных кредитов способствует созданию новых рабочих мест, увеличению объема денежной массы в обращении и соответственно вызывает ускоренный рост реального сектора экономики. Возникает «цепная реакция», как при расщеплении атома. И все это результат роста ипотечного кредита. Можно с уверенностью сказать, что подобного рода ипотечные инъекции — «как манна небесная», на определенном этапе экономического развития выступают тем звеном, которое способно вызвать активное развитие всей экономики в целом. Особенно велика их роль в условиях депрессивной экономики, испытывающей острую потребность в наращивании объемов реального капитала. Следовательно, становление и развитие ипотеки, как доказывает практика развитых стран, — это экономически верный путь для накопления «реального капитала» и соответственно решения проблем обеспечения экономики производственными и жилыми зданиями, всем комплексом неподвижных сооружений в надлежащем количестве и качестве, что в совокупности составляет инфраструктурный сектор эко-

номики. Поэтому не случайно 10 мая 2006 г. в Послании Федеральному Собранию Президентом России В.В. Путиным был сделан акцент на актуальность ИК в развитии жилищного строительства в России с учетом рассмотрения его как национального проекта наряду с образованием, здравоохранением и сельским хозяйством. В этой связи представляется актуальным анализ состояния системы ИК в национальной экономике, выявления основных причин, сдерживающих ее эффективное развитие в нашей стране, а также выявление наиболее перспективных для России путей управления инвестиционной деятельностью на основе повсеместного распространения института ипотеки.

Несмотря на разнообразие и глубину теоретических разработок системы экономических отношений на рынке ИК, в отечественной научной литературе отсутствуют системные исследования стратегий развития ИК, не определена роль государственных ипотечных агентств в организационной системе рынка жилья, не оценена роль институтов страхования как инструмента снижения кредитных рисков. Дискуссионность концепции, недостаточная разработанность методологических подходов, научная актуальность и особая социально-экономическая значимость изучения проблем ИК обусловили постановку цели и задач нашего исследования.

Целью нашего исследования являются обоснование концепции формирования института ИК и разработка предложений по формированию целостной национальной модели ИК как фактора экономического роста в России.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- анализ понятийного аппарата ИК;
- исследование развития ИК как инструмента формирования инвестиционно-финансового механизма рынка инвестиций;
- изучение мирового опыта формирования инвестиционных возможностей за счет развития ИК и возможность применения этого опыта в современных российских условиях;
- анализ и разработка способов моделирования инвестиционного портфеля за счет трансформации сбережений в ипотечные инвестиции;
- выявление мультиплекативного эффекта инвестиционных возможностей ИК и их влияния на стимулирование экономического роста;
- определение перспективных направлений и новых инструментов роста инвестиционных возможностей ипотечного кредитования на основе совершенствования государственного регулирования его развития.

## **Раздел III**

# **ИПОТЕЧНОЕ КРЕДИТОВАНИЕ В РОССИИ**

### **Введение**

В настоящее время Россия, интегрируясь в мировую финансовую систему и постепенно становясь полноправным членом мирового Европейского Союза, развивает апробированные на Западе формы финансовой системы. Одной из них можно назвать ипотечное кредитование (ИК). Несмотря на свою молодость (1991—2008), российское ИК набирает определенные темпы роста, о чем свидетельствуют: увеличение объемов кредитных портфелей операторов ипотечного рынка, рост ипотечных программ, законодательных инициатив федеральных и местных органов власти, активный интерес западных финансовых структур к этой форме финансовой деятельности. И все это происходит на фоне экономического роста, политической стабильности и повышения долгосрочного кредитного рейтинга России. Мировой практикой установлено, что ИК, являясь мощным инструментом экономического развития, способствует трансформации финансовых средств в ипотечные инвестиции (ИИ), которые выступают как органическая часть реальных инвестиций. Экономическая сила этого инструмента кроется в мультиплекативном эффекте этих инвестиций. Это означает, что увеличение ипотечных кредитов способствует созданию новых рабочих мест, увеличению объема денежной массы в обращении и соответственно вызывает ускоренный рост реального сектора экономики. Возникает «цепная реакция», как при расщеплении атома. И все это результат роста ипотечного кредита. Можно с уверенностью сказать, что подобного рода ипотечные инъекции — «как манна небесная», на определенном этапе экономического развития выступают тем звеном, которое способно вызвать активное развитие всей экономики в целом. Особенно велика их роль в условиях депрессивной экономики, испытывающей острую потребность в наращивании объемов реального капитала. Следовательно, становление и развитие ипотеки, как доказывает практика развитых стран, — это экономически верный путь для накопления «реального капитала» и соответственно решения проблем обеспечения экономики производственными и жилыми зданиями, всем комплексом неподвижных сооружений в надлежащем количестве и качестве, что в совокупности составляет инфраструктурный сектор эко-

номики. Поэтому не случайно 10 мая 2006 г. в Послании Федеральному Собранию Президентом России В.В. Путиным был сделан акцент на актуальность ИК в развитии жилищного строительства в России с учетом рассмотрения его как национального проекта наряду с образованием, здравоохранением и сельским хозяйством. В этой связи представляется актуальным анализ состояния системы ИК в национальной экономике, выявления основных причин, сдерживающих ее эффективное развитие в нашей стране, а также выявление наиболее перспективных для России путей управления инвестиционной деятельностью на основе повсеместного распространения института ипотеки.

Несмотря на разнообразие и глубину теоретических разработок системы экономических отношений на рынке ИК, в отечественной научной литературе отсутствуют системные исследования стратегий развития ИК, не определена роль государственных ипотечных агентств в организационной системе рынка жилья, не оценена роль институтов страхования как инструмента снижения кредитных рисков. Дискуссионность концепции, недостаточная разработанность методологических подходов, научная актуальность и особая социально-экономическая значимость изучения проблем ИК обусловили постановку цели и задач нашего исследования.

Целью нашего исследования являются обоснование концепции формирования института ИК и разработка предложений по формированию целостной национальной модели ИК как фактора экономического роста в России.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- анализ понятийного аппарата ИК;
- исследование развития ИК как инструмента формирования инвестиционно-финансового механизма рынка инвестиций;
- изучение мирового опыта формирования инвестиционных возможностей за счет развития ИК и возможность применения этого опыта в современных российских условиях;
- анализ и разработка способов моделирования инвестиционного портфеля за счет трансформации сбережений в ипотечные инвестиции;
- выявление мультипликативного эффекта инвестиционных возможностей ИК и их влияния на стимулирование экономического роста;
- определение перспективных направлений и новых инструментов роста инвестиционных возможностей ипотечного кредитования на основе совершенствования государственного регулирования его развития.

Объектом исследования является рынок ипотечного кредита, способствующий формированию инвестиционных возможностей в современной экономике России.

Предметом исследования являются социально-экономические отношения между субъектами ИК по поводу формирования инвестиционных возможностей на основе использования института ИК в современной экономике России.

Научная новизна работы заключается в обосновании основных принципов и предложений по развитию ипотечного кредитования в России на современном этапе.

Результаты исследования:

- уточнены понятия системы ипотечного кредитования, его структуры, функций и роли в социально-экономическом развитии страны и ее регионов;
- определен мировой опыт формирования инвестиционных возможностей ипотечного кредитования и обоснована возможность применения этого опыта в современных российских условиях;
- обоснована необходимость трансформации сбережений в инвестиции, и на этой основе выдвинут принцип моделирования инвестиционного портфеля, позволяющего решать актуальные социально-экономические проблемы;
- раскрыт эффект инвестиционных возможностей ипотечного кредитования и его влияние на стимулирование инвестиционного потенциала хозяйствующих субъектов и экономического роста страны;
- систематизированы и определены факторы развития ипотечного кредитования как инструмента формирования инвестиционно-финансового механизма рынка инвестиций;
- обоснованы роль и специфика ипотечного кредитования, способствующего устранению причин, сдерживающих ускоренное развитие современной российской экономики;
- разработаны перспективные направления совершенствования развития ипотечного кредитования на основе государственного регулирования в современной России.

# Глава 1. Ипотечное кредитование в системе рыночных отношений: теоретический аспект

## 1.1. Сущность ипотечного кредитования (ИК), его основные функции и преимущества в формировании инвестиционных возможностей

Президент РФ Дмитрий Медведев не отступается от своей идеи сделать ипотеку в России реально работающим механизмом. Поэтому закономерно объектом и предметом нашего исследования становится ипотечное кредитование.

Основой ипотечного кредитования является ипотека. В современной отечественной экономической мысли под ипотекой понимают залог недвижимого имущества с целью получения ссуды или совокупность отношений между кредитором и заемщиком по поводу получения и обслуживания конкретного ипотечного кредита. Более широкое определение ипотеки предлагает известный отечественный экономист О.М. Лаврушин, рассматривая ипотеку как залог недвижимого имущества при получении ссуды в кредитном учреждении, дающий кредитору право преимущественного удовлетворения претензий должнику на сумму заложенного имущества<sup>1</sup>. С данным определением трудно не согласиться, так как залогу недвижимости отводится главная роль в ипотечном кредитовании.

Таким образом, ипотека — это форма залога недвижимого имущества в целях получения специального кредита — ипотечного кредита (mortgage loan). Необходимо констатировать, что ни одна теория не разъясняет того внутреннего противоречия, которым «страдает» залоговое право. С одной стороны, его нельзя считать правом «вещным» или «абсолютным», потому что в его состав входят требования, направленные против определенного лица. С другой стороны, это и не обязательственное право или «право на право», потому что оно устанавливает непосредственное отношение к заложенному объекту. Отсюда вытекает та двойственность, которую можно назвать противоречием между формой и содержанием залогового права.

Ипотечное кредитование является специфическим видом кредита, особенностью которого является залоговое право, сущность которо-

<sup>1</sup> Лаврушин О.И. Организация и планирование кредита. М.: Финансы и статистика, 1999. С. 14.

го заключается в том, что кредиторы имеют привилегированное или первоочередное право перед другими кредиторами на погашение своих обязательств через продажу заложенного имущества в случае неисполнения заемщиком своих обязательств перед кредитором.

Однако ипотека является предметом исследования не только юридической науки, но и экономической. На наш взгляд, экономическая сущность ипотеки проявляется в регулировании двух видов отношений: 1) основного отношения — отношения между залогодателем и залогодержателем и 2) второстепенного отношения — отношения между залогодержателем и вещью.

В настоящее время осмысление ипотеки в рамках макроэкономического взгляда происходит внутри схемы «заемщик — кредитор — посредник — инвестор» и учитывает помимо механизма выдачи ипотечных кредитов механизм их восполнения. В этом аспекте очень важно исследовать кредитное (заемное) поведение домохозяйств. В экономической науке под кредитом понимается экономическая сделка, при которой один партнер предоставляет другому денежные средства или имущество на условиях срочности, возвратности и платности. Исходя из данного определения под кредитным (заемным) поведением мы понимаем деятельность индивида или домохозяйства, в процессе которой происходит заимствование денежных средств, предполагающее их обязательное последующее возвращение. Характерными чертами данного поведения являются: осуществление заимствований и их регулярность; выбор кредитора (индивида или организации); при этом возможно одновременное обращение к различным источникам денежных средств; размер кредита; срок погашения кредита; наличие и величина процентных ставок (цена кредита). Финансовое поведение российских домохозяйств неоднородно: есть группы, которые охотно берут деньги в долг для решения своих текущих материальных проблем. Другие, вероятно, хотели бы взять кредит, но опасаются, что не смогут вернуть его вовремя, или считают действующие процентные ставки слишком высокими. Трети принципиально никогда не берут деньги в долг, а вместо этого пытаются решать свои проблемы иными способами. Следовательно, можно говорить о модели кредитного поведения населения.

Большое внимание исследованию ипотеки придается с позиции ипотечного жилищного кредитования (ИЖК). Сущность ИЖК заключается в формировании финансового механизма, обеспечивающего формирование ресурсов для долгосрочного кредитования заемщиков под залог недвижимости. Механизмы, лежащие в основе такого рефинансирования, являются основой классификации различных систем

ипотечного кредитования. В процессе своего функционирования система ИЖК должна выполнять две функции: а) обеспечивать мобилизацию средств на финансирование жилищных кредитов; б) предоставлять и обслуживать кредиты.

Нами установлено, что экономическое содержание ипотеки отражает совокупность отношений заемщика, кредитора, эмитента и инвестора посредством реализации этих отношений за счет последовательного прохождения трех этапов: 1) выдача ипотечного кредита; 2) выпуск и обращение закладной и 3) выпуск и обращение ипотечных ценных бумаг. На наш взгляд, системный подход к определению ипотеки обуславливает методологическую необходимость внесения дополнений в существующие трактовки данного термина. Поэтому уточняем определение *ипотеки, рассматривая ее с позиции не только* процесса выдачи ссуд под залог реальных объектов недвижимости, но и процесса рефинансирования выданных ссуд при помощи финансовых инструментов рынка ценных бумаг. Таким образом, ипотечный кредит — это денежная ссуда, выдаваемая заемщику кредитным учреждением под залог недвижимости в виде закладной — долгового свидетельства, подтверждающего право залогодержателя по обеспеченному ипотекой обязательству.

Исходя из данного определения ипотечного кредита предлагаем рассматривать ипотечный кредит в узком смысле слова — это кредит, выданный под залог недвижимого имущества, который обязывает заемщика производить обратные выплаты по определенной схеме. В широком же смысле слова ипотечный кредит — долгосрочная ссуда, выдаваемая коммерческими и специализированными банками, кредитно-финансовыми институтами под залог недвижимого имущества (земли, жилых построек, производственных зданий и т.п.), право собственности на которое переходит на время кредитования к кредитору, хотя само имущество находится в пользовании заемщика. Если заемщик отказывается выполнять свои обязательства согласно условиям договора, то к кредитору переходят права собственности на заложенную недвижимость. Кредитор имеет право в безусловном порядке реализовать залог и покрыть сумму долга за счет полученной выручки. Процедура передачи кредитору прав собственности на заложенное имущество называется «обращение взыскания».

В этом аспекте правильнее говорить о системе ипотечного кредитования, включающей сам процесс выдачи ипотечных кредитов, а также механизмы привлечения финансовых ресурсов с рынка капиталов и операции на рынке недвижимости.

Характерными признаками ИК являются: 1) оставление заложенного имущества в руках должника, который сам использует это имущество по прямому назначению или в целях, оговоренных в договоре, или же может передать использование этого имущества другому лицу, если это разрешено договором, т.е. должник сохраняет свое право собственника на заложенное имущество; 2) защита интересов кредитодателя — в сохранности закладываемой недвижимости по стоимости и функциональной пригодности; 3) обязательность официальной регистрации залога уполномоченными на то органами власти или организациями; 4) гласность ипотеки, реализующаяся возможностью ознакомления каждого заинтересованного лица с данными официальной регистрации ипотеки при предъявлении документов и аргументированной мотивации заинтересованности в данной информации; 5) отнесение затрат по организации ипотечного кредитования на ее клиентов (в одноуровневой — на получателей кредитов, в двухуровневой — и на участников рынка ценных бумаг).

На наш взгляд, следует расширить функции ИК за счет социального аспекта, т.е. улучшения жизненных условий населения.

По сравнению с другими видами кредитования преимущества ипотечного кредитования заключаются в возможности: 1) приобретения недвижимости с помощью ипотечного кредита при отсутствии необходимых средств на покупку недвижимости только за собственный капитал; 2) применения различных схем финансирования, включая ипотечные с различной комбинацией оплаты кредита и сроков кредитования; 3) по желанию заемщика досрочной выплаты ипотечного кредита; 4) продажи заемщиком недвижимости, отягощенной залогом, как с этим залогом, так и путем переноса существующего залога на вновь приобретаемую недвижимость; 5) льготного налогообложения, отмечая огромную роль налоговых льгот в увеличении количества ипотечных кредитов; 6) извлечения заемщиком прибыли, т.е. разницы между доходом недвижимости и оплатой за кредит; 7) в течение кредитного срока извлечения прибыли за счет роста стоимости недвижимости; 8) получения прибыли от сэкономленного на ипотечном кредите капитала и вложения его параллельно в другие доходные активы — акции, облигации, депозитные счета и т.д.; 9) получения субсидированного кредита; 10) получения дополнительных кредитов; 11) рефинансирования кредита.

Будучи частью финансовой структуры, ИК имеет, однако, свои особенности, вытекающие из его специфики.

Во-первых, ипотечный кредит — это ссуда под строго определенный залог. В случае неуплаты займа заложенная недвижимость

продается, и из вырученной суммы погашается задолженность кредитору.

Во-вторых, большинство ипотечных ссуд имеет строго целевое назначение. В основном они используются для финансирования приобретения, прстройки и перепланировки как жилых, так и производственных помещений, а также освоения земельных участков. То есть соответствующие объекты недвижимости становятся залогом. Таким образом, существуют жилищная ипотека, ипотека земельных участков, ипотека зданий и сооружений. Благодаря этим особенностям ипотека является стимулом для роста городов, развития промышленности и сельского хозяйства. Ипотечное кредитование приобретает все большее значение и для решения социальных проблем, в частности обеспечения населения жильем<sup>1</sup>.

Главным достоинством ипотечного кредита является то, что залогом может служить именно та недвижимость, на покупку которой он берется. Во многих странах сложились развитые системы ипотечного кредитования, включающие риелторские агентства; банки и другие кредитные институты; страховые компании; кредитные агентства, предоставляющие информацию о кредитоспособности клиентов; а также компании, специализирующиеся на изъятии заложенного имущества в случае неплатежа по ссуде.

Необходимо также отметить, что в России ипотечное кредитование рассматривается как элемент финансирования строительства жилья, в то время как в США ипотека — это прежде всего инвестиционный процесс, реализующий основную функцию инвестиций — доходность. На наш взгляд, именно недооценка ипотеки как инвестиционного инструмента привела к тому, что ипотечное кредитование в нашей стране воспринимается прежде всего как убыточный социальный проект, а не как доходный инструмент привлечения инвестиций в жилищный сектор и экономику страны в целом.

В государстве со стабильной экономикой финансовые доходы, получаемые от вложения средств в недвижимость с помощью ипотечного кредита, всегда превышают расходы на само залоговое финансирование (оплату банковского процента за ипотечный кредит). В любой стране с рыночной экономикой большую долю средств для инвестиро-

<sup>1</sup> Так, во многих экономически развитых странах ипотечный капитал как часть финансового капитала активно участвует в хозяйственном обороте при помощи высокоразвитой системы долгосрочного ипотечного кредитования. Отсюда доля жилищного фонда в национальном богатстве США, Германии и Франции составляет от 30 до 45%, в России же — менее 20%.

вания в жилищную сферу дают личные сбережения. Поэтому проводимая государством политика сбережений с последующей трансформацией средств населения в разные инвестиционные инструменты и финансовые источники для ипотечного кредитования является залогом успешного жилищного инвестирования. Государство может воздействовать на инвестиции, регулируя уровень процента. Во время спада инвестиции слабо реагируют на снижение уровня процентной ставки (денежно-кредитный способ регулирования). Следовательно, главное внимание следует уделять не снижению процентной ставки (косвенная форма регулирования), а бюджетной политике, в том числе увеличению тех расходов самого государства, которые стимулируют инвестиции, например, в жилищное строительство.

На основании рассмотренного материала ипотечное кредитование мы определяем как систему отношений по поводу формирования инвестиционно-финансового механизма в условиях рыночной экономики с целью решения определенных социально-экономических проблем. В заключение хотелось бы отметить, что к настоящему времени в России сложились благоприятные условия для развития ипотечного кредитования. Причиной тому во многом является эффективное функционирование ипотечного рынка, к рассмотрению которого мы и переходим.

## **1.2. Ипотечный рынок и его место в формировании инвестиционно-финансового механизма в рыночной экономике**

В рыночной экономике ИК реализуется через рынок ипотечных кредитов, или ипотечный рынок (ИР). Он является органической частью общего финансового рынка, на котором происходит перераспределение финансового капитала.

Под ИР понимается рынок ипотечных кредитов, предоставляемых банками домашним хозяйствам с целью приобретения жилья под залог этого жилья, и финансовых активов, размещаемых на финансовом рынке с целью привлечения ресурсов в ипотечное кредитование. Он является сегментом финансового рынка, на котором обращаются ипотечные ценные бумаги: долговые инструменты, обеспеченные недвижимым имуществом (закладные, ипотечные сертификаты или залоговые свидетельства), жилищные облигации и другие ипотечные ценные бумаги. Ипотечные ценные бумаги могут также котироваться на бирже. Источник ресурсов ипотечного рынка — денежные накопления предприятий, населения и государства, в том числе и те, которые акку-

мулируются на счетах кредитно-финансовых учреждений. Преобладающие на ипотечном рынке ипотечные облигации — долгосрочные ценные бумаги, обеспеченные недвижимым имуществом и приносящие твердый процентный доход, — первоначально выпускались ипотечными банками; сегодня их основными эмитентами являются торгово-промышленные компании, которые с их помощью мобилизуют средства для финансирования жилищного и промышленного строительства.

Операции на ипотечном рынке проводятся также с целью получения прибыли за счет купли-продажи ипотечных ценных бумаг. Таким образом, ипотечный рынок формируется на пересечении ипотечного сегмента фондового рынка и сегмента рынка банковских услуг, связанного с предоставлением и обслуживанием ипотечных кредитов.

При предоставлении ипотечного кредита кредитор остается собственником ссудного капитала, а заемщик получает на время потребительную стоимость этого особого товара, приносящего ему пользу в виде недвижимости. Кредитор же получает в качестве дохода процент, что и является стоимостью ипотечного кредита. Его же источником является доход самого заемщика и его семьи.

Ипотечное кредитование относится «к тончайшим инструментам экономики, и не все российские компании обладают необходимыми технологиями для работы на ипотечном рынке» [90, 68]. По нашим расчетам, для массового распространения ИК в России необходим существенный рост специализированных ипотечных компаний, имеющих право самостоятельно выпускать закладные и передавать их в региональный банк или АИЖК. И если это условие не будет соблюдено, то мы очень не скоро придем к массовой ипотеке.

Товаром на ипотечном рынке является кредит, предоставляемый под залог недвижимости. Основными характеристиками ипотечного кредита являются: строго определенный залог, целевое назначение, длительные сроки погашения, невысокая процентная ставка, план погашения кредита, требование по первому взносу.

Спрос на рынке ипотечных кредитов формируют домашние хозяйства, желающие при помощи ипотечного кредита улучшить свои жилищные условия. Основным источником погашения кредита являются будущие доходы домашних хозяйств. Таким образом, основная роль ипотечного кредита в экономике — преодоление разрыва между текущими доходами и ценой недвижимости.

Предложение на ИР создают банки (универсальные, кооперативные и ипотечные), ссудо-сберегательные организации, кредитные сою-

зы, страховые компании. Доля той или иной финансовой организации на рынке ипотечного кредитования во многом зависит от исторического опыта построения национальной системы ипотечного кредитования, включающего механизм финансирования жилищных ипотек, и текущих рыночных тенденций<sup>1</sup>.

Осуществление долгосрочного кредитования возможно благодаря организованной системе ипотечного кредитования. Система ипотечного кредитования — это модель организации взаимодействия между рынком ипотечного кредитования, рынком недвижимости и финансовым рынком. Ее можно разделить на открытую, где источником средств являются средства, заимствованные с рынка на текущих рыночных условиях, и замкнутую, основанную на согласии участников системы получать процентный доход по сбережениям на целевых счетах ниже рыночного при условии получения возможности воспользоваться льготной ссудой. Замкнутый цикл представляет собой систему самофинансирования: средства вкладчиков могут быть направлены только на выдачу ипотечных кредитов<sup>2</sup>. Предложение ипотечных кредитов, финансируемых за счет ресурсов открытого рынка, чутко реагирует на конъюнктуру на финансовых рынках. Ухудшение условий заимствований незамедлительно оказывается на увеличении процентных ставок по ипотечным кредитам. Замкнутая (закрытая) система в гораздо меньшей степени зависит от конъюнктуры на рынках.

Ипотечное кредитование оказывает значительное влияние на рынок недвижимости. Развитие ипотечного кредитования, рост предложения ипотечных кредитов, снижение процентных ставок значительно расширяют спрос на недвижимость. С другой стороны, ухудшение условий заимствования, сокращение предложения ипотечных ссуд снижают покупательную способность и спрос на рынке недвижимости, что ведет к снижению цен на жилье и сокращению спроса на ипотечные кредиты. Следует подчеркнуть, что описываемое взаимодействие напрямую зависит от соотношения размеров обоих рынков и доли сде-

<sup>1</sup> Так, в Дании уже 150 лет все ипотечное кредитование в стране осуществляется специальными ипотечными банками. В Германии наряду с ипотечными банками кредиты активно выдают стройсберкассы (Bausparkassen). В США, несмотря на то, что первоначально кредиты выдают коммерческие банки, ссудо-сберегательные ассоциации, кредитные союзы, фактическими держателями большой доли национального ипотечного портфеля являются созданные по решению Конгресса США специальные правительственные агентства.

<sup>2</sup> Данная схема жилищных контрактных сбережений широко используется в системах жилищного финансирования Германии и Австрии в течение многих лет, где она получила название «стройсбережения».

лок на рынке недвижимости, финансируемых с участием ипотечного кредита.

Из этого можно сделать вывод: чем более развита в национальной экономике система ипотечного кредитования, чем большая доля сделок с недвижимостью происходит с участием ипотечного кредита, тем больше рынок недвижимости зависит от конъюнктуры на финансовых рынках, текущей стоимости активов.

Данный разрыв невозможно преодолеть только в рамках рынка недвижимости. Поэтому еще одной функцией ипотечного кредита становится привлечение финансовых ресурсов на рынок недвижимости с финансового рынка. В свою очередь для финансового рынка ипотечное кредитование выступает способом разрешения противоречия между доходностью и рискованностью ценных бумаг. Таким образом, основные принципы организации ипотечного рынка должны обеспечить необходимую доходность инвесторам и доступность для потребителей ипотечных кредитов (заемщиков).

Обеспечение баланса интересов инвесторов и заемщиков — основа ипотечного рынка. Ипотечный рынок может быть доходным институтом, только когда обеспечивается его рефинансирование на вторичном рынке. В свою очередь привлечение средств при продаже ипотечных ценных бумаг на вторичном рынке основывается, во-первых, на постоянном росте стоимости недвижимости во времени и, во-вторых, на законодательно закрепленном праве кредитора отчуждать заложенную недвижимость при нарушении заемщиком своих обязательств.

ИР делится на первичный и вторичный.

*Первичный ИР* — это рынок, на котором активы продаются лицом, создавшим эти активы. *Вторичный ИР* — это когда инвесторы вкладывают свободные средства в ценные ипотечные бумаги. Но как первичный, так и вторичный ипотечный рынок являются частью инвестиционного рынка.

Первичный рынок определяется взаимодействием заемщика и банка, а его инструментами являются собственно ипотечные кредиты. Цепочка «банк — посредник — инвестор» составляет содержание вторичного ипотечного рынка, инструментами которого являются ценные бумаги, обеспеченные ипотечными кредитами. В результате на рынке появляется совершенно новый вид финансового инструмента — ипотечные ценные бумаги (*Mortgage-Backed Securities*), позволяющие рефинансировать ипотечные кредиты. Выпуск ценных бумаг, обеспеченных денежными потоками от определенных активов, или процесс превращения неликвидных финансовых инструментов в новые лик-

видные инструменты за счет эмиссии кредитных долгов, называется секьюритизацией<sup>1</sup>.

Под термином «секьюритизация» понимается выпуск ценных бумаг, обеспеченных пакетом (пулом) ипотечных кредитов. В пул обычно собираются однотипные ипотечные кредиты, совпадающие по условиям кредитования — периоду, схеме выплат, категории заемщиков, виду заложенной недвижимости. Ценные бумаги, выпущенные в процессе секьюритизации, носят название переводных ипотечных ценных бумаг (pass-through securities, pass-throughs). Переводные ценные бумаги отличаются от традиционных финансовых инструментов тем, что *периодичность и размер выплат по ним определяются поступлениями по ипотечным кредитам, обеспечивающим данный выпуск*. Таким образом, при помощи переводной бумаги платежи по ипотечным кредитам переводятся от заемщика к конечному инвестору за вычетом сборов посреднических структур (отсюда и название — переводная ценная бумага). Поскольку платежи по ипотечным кредитам включают в себя поступления в счет досрочного погашения, то главной особенностью переводных ипотечных бумаг является перенос на конечного инвестора риска досрочного погашения как специфического риска, связанного с владением ипотечными кредитами. Владельцу переводной бумаги заранее неизвестна сумма ежемесячных поступлений и, как следствие, точный период до погашения. Переводные бумаги создаются двумя основными способами, в каждом из которых посреднические структуры играют разную роль.

В первом случае переводные бумаги эмитируются непосредственно банком — первоначальным кредитором на основе его портфеля ипотечных кредитов. Во втором случае переводные бумаги эмитируются посредником на основе ипотечных кредитов, приобретенных у банков-кредиторов. Переводные бумаги называются агентскими переводными бумагами (agency pass-throughs). Обеспечением последних могут служить только кредиты, удовлетворяющие рассмотренным выше критериям андеррайтинга, пороговые значения которых определяются гарантами. Андеррайтинг — оценка платеже- и кредитоспособности заемщика. Такие кредиты носят название квалифицированных (confirming mort-gages). Неквалифицированные кредиты (nonconfirming loans) могут быть секьюритизированы в переводные бумаги частных компаний, называемые договорными, или частными переводными, бумагами (conventional/private label pass-throughs). Договорные бумаги

---

<sup>1</sup> Новое развитие вторичный ипотечный рынок США получил с появлением механизма секьюритизации (securitization) ипотечных кредитов.

выпускаются ссудосберегательными ассоциациями, коммерческими банками и частными кондуктами (последние выполняют роль специализированных институтов вторичного рынка для неквалифицированных кредитов). Кредитный риск договорных бумаг оценивается рейтинговыми агентствами. Таким образом, секьюритизация — это процесс превращения неликвидных финансовых инструментов в новые ликвидные инструменты за счет эмиссии кредитных долгов.

Механизм секьюритизации в сравнении с программами рефинансирования за счет долговых обязательств позволяет: 1) привлечь больший объем частного капитала в жилищную сферу посредством предоставления своеобразных финансовых инструментов, пользующихся спросом на рынке; 2) снизить стоимость привлеченных ресурсов (а следовательно, стоимость ипотечных кредитов) вследствие конкуренции среди инвесторов; 3) повысить стабильность жилищной финансовой сферы посредством гибкого распределения рисков, связанных с ипотечным кредитованием.

Банки, ограниченные в средствах, с помощью секьюритизации могут снова и снова использовать свой капитал. У подавляющего же большинства российских банков временная структура пассивов не соответствует срокам действия закладных. Только несколько банков осознали возможности, которые открываются перед ними благодаря росту потребительских кредитов. Практика показала, что прямая работа с банками как первичными кредиторами сегодня практически невозможна. *Во-первых*, почти все банки имеют свои программы ипотечного кредитования, а *во-вторых*, банки просто не понимают схему ипотеки по стандартам АИЖК и не хотят этим заниматься. И все-таки нельзя не отметить, что заинтересованность *российских банков в секьюритизации активов* за последний год существенно возросла. В 2006 г. было закрыто всего несколько подобных сделок, в том числе выпуск облигаций АКБ «Росбанк», затем было объявлено о ряде новых сделок. Например, в июле 2005 г. была успешно проведена секьюритизация портфеля автокредитов АКБ «Союз». Сейчас несколько российских банков заключают сделки по секьюритизации портфелей потребительских кредитов. В России планируется первая сделка по секьюритизации портфеля ипотечных кредитов, принадлежащего одной из ведущих компаний в данной области по выпуску ипотечных облигаций. Кроме того, ряд крупных российских банков объявил о намерении секьюритизировать свои портфели ипотечных кредитов.

На ипотечный рынок выходят все новые банки, постоянно появляются новые программы. Количество программ ипотечного кредитования уже достигло нескольких десятков. Как разобраться в их многообразии? Как понять, какая программа подходит заемщику? Ведь цена

правильного выбора — это значительная экономия при выплате платежей и возможность получения максимального возможного кредита. Не так давно на рынке появилась абсолютно новая категория участников. Это независимые ипотечные брокеры. Ипотечный брокер окажет консультацию на каждом этапе: выбор программы, прохождение предварительной квалификации в банке, сбор документов, заполнение бланков и форм, получение ипотечного кредита. После оформления кредита и покупки квартиры подскажет, как получить имущественный вычет. Ипотечный брокер действует в интересах клиента.

Модель системы ипотечного кредитования, основанную на ипотечных ценных бумагах и механизме секьюритизации ипотечных активов, в свою очередь можно разделить на одноуровневую и двухуровневую. Сравнивая обе модели, можно отметить следующее: одноуровневая модель требует прямого контроля со стороны специальных представителей государства за качеством и достаточностью ипотечного покрытия ценных бумаг. В одноуровневой модели используется один вид ценных бумаг, указанных в законе, тогда как система, основанная на вторичном рынке закладных, позволяет использовать различные инструменты привлечения средств с рынка. Поэтому модель вторичного рынка является более гибкой по сравнению с одноуровневой системой, так как стандарты выдачи и обслуживания ипотечных кредитов здесь не определяются специальным законом, а устанавливаются на рынке его участниками (при безусловном воздействии на их формирование государством через агентства-операторов вторичного рынка, поддерживаемых государством).

Спрос на ипотечные кредиты зависит от стоимости заемных средств и условий их предоставления: при снижении процентных ставок и увеличении сроков кредитования доля расходов на обслуживание ипотечной ссуды в семейном бюджете сокращается и, естественно, спрос на кредиты растет, и наоборот. Помимо условий предоставления кредита спрос во многом зависит от уровня и динамики реальных доходов населения, отношения суммарных доходов семьи к стоимости приобретаемого жилья. Спрос на ипотечные кредиты возрастает и при устойчивом экономическом росте, влекущем за собой увеличение доходов работающих и увеличение числа семей, относящихся к среднему классу.

В свою очередь для финансового рынка ипотечное кредитование выступает в качестве способа разрешения противоречия между доходом и риском. Включение в состав финансового портфеля ценных бумаг, обеспеченных недвижимостью, позволяет инвестору сбаланси-

ровать свой портфель, уменьшить риски, характерные для корпоративных ценных бумаг.

Длительные сроки погашения кредита становятся возможными благодаря организованной системе ипотечного кредитования, неразрывной связи между рынком ипотечного кредитования, рынком недвижимости и финансовым рынком. При формировании национальной системы ипотечного кредитования в силу длительного срока вложения средств в ипотечные активы ипотечным кредиторам приходится решать, каким образом рефинансировать фонды, использованные на ипотечное кредитование с целью выдачи новых кредитов. Заметим, во многих странах в решении данной проблемы ведущую роль играет национальное правительство.

В банковском ипотечном кредитовании условия кредитования и возврата кредита в достаточной степени стандартизированы: кредит под залог приобретаемой недвижимости со сроком погашения до 10—15 лет под фиксированную ставку 10—15% годовых в валюте и 13—18% в рублях. Погашение кредита предполагает регулярные постоянные по величине выплаты, включающие погашение части долга и проценты. Такие кредиты называются постоянными, ануитетными или самоамортизирующими. Амортизация — это процесс погашения долга. График амортизации показывает период за периодом — остатки основной суммы кредита. В нем также указывается, какая часть каждого платежа идет на выплату процентов и какая — на выплату основной суммы кредита.

Стандартизация первичного рынка ипотеки снижает совокупные риски, позволяет формировать пулы ипотечных кредитов и осуществлять рефинансирование на рынке ценных бумаг.

Главным недостатком существующей схемы является ограниченность ее применения. По расчетам экспертов, потенциальными заемщиками ипотеки являются не более 7% населения России, что обусловлено высокими процентными ставками и низким уровнем реальной зарплаты заемщиков. Одним из решений проблемы несоответствия уровня зарплаты и цены кредита являются внедрение рефинансирования ипотечных кредитов через рынок ценных бумаг и снижение за счет этого ставок кредитования. Другим способом преодоления низкой платежеспособности основной массы населения может стать использование новых, более гибких схем погашения кредитов, позволяющих заемщикам максимально эффективно использовать имеющиеся активы, в том числе недвижимость.

Проведенный анализ условий получения ипотечного кредита под покупку жилья в новостройке демонстрирует ограниченность предложения такого рода услуг, причем процентная ставка на период строительства выше средней кредитной ставки при покупке жилья на вторичном рынке: 19% годовых в валюте на период строительства с последующим снижением ставки. Более высокий уровень процентной ставки компенсируется, как правило, относительно низкой ценой строящегося жилья.

Следующим недостатком применяемой схемы погашения кредита являются штрафные санкции при досрочном погашении. В момент переселения в новую квартиру у заемщика появляется значительная сумма средств за счет реализации старой жилплощади, которая может быть направлена в счет погашения задолженности. По применяемым в большинстве кредитующих банков схемам заемщик может досрочно расплатиться за кредит по прошествии определенного периода времени, обычно не раньше чем через год после начала погашения с условием оплаты штрафа (около 500 дол.).

## Выводы

1. Ипотечный рынок делится на: а) первичный — это рынок, на котором активы продаются лицом, создавшим эти активы, его инструментами являются собственно ипотечные кредиты; б) вторичный — это когда инвесторы вкладывают свободные средства в ценные ипотечные бумаги. В результате на рынке появляется совершенно новый вид финансового инструмента — ипотечные ценные бумаги (*Mortgage-Backed Securities*), позволяющие рефинансировать ипотечные кредиты. Но как первичный, так и вторичный ипотечные рынки являются частью инвестиционного рынка.

2. Вторичный ипотечный рынок получил развитие вследствие появления механизма секьюритизации (*securitization*) ипотечных кредитов, т.е. выпуска ценных бумаг, обеспеченных пакетом (пулом) ипотечных кредитов. В пул обычно собираются однотипные ипотечные кредиты, совпадающие по условиям кредитования — периоду, схеме выплат, категории заемщиков, виду заложенной недвижимости; секьюритизация способствует превращению неликвидных финансовых инструментов в новые ликвидные инструменты за счет эмиссии кредитных долгов.

3. Ценные бумаги, выпущенные в процессе секьюритизации, носят название переводных ипотечных ценных бумаг (*pass-through securities, pass-throughs*); они отличаются от традиционных финансовых

инструментов тем, что периодичность и размер выплат по ним определяются поступлениями по ипотечным кредитам, обеспечивающим данный выпуск, т.е. при помощи переводной бумаги платежи по ипотечным кредитам переводятся от заемщика к конечному инвестору за вычетом сборов посреднических структур (отсюда и название — переводная ценная бумага).

4. Механизм секьюритизации в сравнении с программами рефинансирования за счет долговых обязательств позволяет:

- привлечь больший объем частного капитала в жилищную сферу посредством предоставления своеобразных финансовых инструментов, пользующихся спросом на рынке;
- снизить стоимость привлеченных ресурсов (а следовательно, стоимость ипотечных кредитов) вследствие конкуренции среди инвесторов;
- повысить стабильность жилищной финансовой сферы посредством гибкого распределения рисков, связанных с ипотечным кредитованием.

### **1.3. Принципы построения зарубежного ипотечного кредитования и возможное их использование в системе рыночных отношений в России**

С помощью ипотечного кредитования в экономически развитых странах доступ на рынок недвижимости получает основная часть потенциальных покупателей недвижимости. Основные принципы организации ипотечного кредитования должны обеспечить конкурентоспособность данного финансового механизма и на финансовом рынке, и на рынке потенциальных потребителей недвижимости (заемщиков на рынке ипотечного кредитования), т.е. необходимую доходность ценных бумаг с учетом специфики недвижимости как способа обеспечения обязательств и приемлемые условия предоставления кредита.

В мировой практике существует несколько схем погашения ипотечной задолженности, предоставляющих более широкие возможности варьирования выплат по кредиту. Помимо постоянной ипотеки основными способами погашения задолженности являются:

- ипотека с «шаровым» платежом (balloon mortgage) — первое время заемщик выплачивает только проценты, а основной долг платит по истечении определенного времени;
- кредит с фиксированным платежом основной суммы — равновеликие платежи в счет погашения основного долга с уплатой процентов по оставшейся задолженности;

- ипотека с нарастающими платежами (rollover mortgage), когда в течение заранее оговоренного периода заемщик гасит кредит по более низкой процентной ставке — «платежной», а в оставшееся время погашает оставшийся долг по процентной ставке выше среднерыночной — «контрактной» — разновидность ИРОП (инструмента с регулируемой отсрочкой платежа);
- ипотечные обязательства с переменным процентом (variable-rate mortgage) — ставка процента изменяется вслед за определенным рыночным индикатором.

Концепция развития системы ипотечного кредитования в Российской Федерации определяет ее формирование как одно из приоритетных направлений государственной жилищной политики. Сформирована основная законодательная база для развития ипотечного кредитования: принятые законы о жилище, об ипотеке, новый Жилищный кодекс, Налоговый кодекс и другие документы, которыми должны регулироваться вопросы создания благоприятного инвестиционного климата для развития ипотеки.

В настоящее время в мировой практике сложились два классических способа ипотечного кредитования:

- одноуровневая модель ипотечного кредитования (немецкая модель);
- двухуровневая модель ипотечного кредитования (американская модель).

#### *Немецкая модель ипотечного кредитования*

Суть немецкой системы обеспечения дешевых долгосрочных ресурсов для ипотечного кредитования заключается в создании замкнутого ипотечного финансового рынка. Она формируется вокруг специализированных сберегательно-ипотечных кредитных учреждений — строительно-сберегательных касс (Bausparkasse).

Название «немецкая система» очень условно. Аналогичные сберегательно-ипотечные учреждения существуют во многих странах мира. Во Франции эти структуры называются *Caisse d'épargne logement*, в Великобритании — строительные общества (building societies), в США — ссудно-сберегательные ассоциации (savings and loan associations) и банки взаимных сбережений (mutual savings banks).

Взаимодействие с кассой делится на два периода — период накопления и период кредитования. Сначала вкладчик — член кассы заключает контракт (отсюда название «контрактная сберегательная система»), согласно которому берет на себя обязательство вносить в течение определенного времени деньги на депозит и хранить их, по-

лучая доход по оговоренной низкой ставке. Сумму ежемесячных выплат и срок накопления он выбирает сообразно своим возможностям и потребностям. Касса в свою очередь берет на себя обязательство предоставить ему по окончании периода накопления ипотечный кредит по низкой ставке. В Германии Bausparkasse уже много лет стабильно привлекают средства под 3% годовых и выдают ипотечные кредиты по ставке 5% при колебании рыночных ставок на такие кредиты, выдаваемые обычными банками, от 7 до 12% годовых.

Период кредитования начинается, когда член кассы накапливает приблизительно половину той суммы, что нужна на покупку жилья. Затем он получает накопленное и еще столько же в качестве кредита. На все эти средства член кассы покупает квартиру, оформляет ее в залог и начинает выплачивать кредит. Из-за невысокой ставки процента суммы ежемесячных выплат по кредиту оказываются приблизительно такими же, какими были его ежемесячные накопительные взносы.

Условия контракта основаны на расчете, призванном обеспечить соответствие пассивов и активов кассы по сумме и срокам. Поэтому в контракт вводится понятие минимального срока накоплений (в разных Bausparkasse он составляет от полутора до двух лет) и условие, что накопления должны достичь размера, соответствующего так называемому оценочному числу. Последнее зависит от равномерности внесения накоплений.

Основным достоинством системы является ее полная прозрачность. Согласно германскому закону о строительно-сберегательных кассах, эти организации не могут осуществлять никаких активных операций, кроме выдачи ипотечных кредитов своим членам. Таким образом, в отличие от вкладчика коммерческого банка, не имеющего ни малейшего понятия, как, на какие нужды и насколько рискованно используются его средства, вкладчик Bausparkasse точно знает, кто и на каких условиях пользуется его деньгами. Если в случае дефолта какого-то член кассы решает воспользоваться лазейками в законодательстве и не выселится из заложенного жилья, ему придется иметь дело не только с судом, но и с другими членами кассы, вполне резонно считающими, что у них пытаются украдь их деньги.

Большим преимуществом этой системы в наших условиях является отсутствие необходимости требовать от будущего заемщика подтверждения платежеспособности. В самом деле, если человек, по документам получающий 200 дол. в месяц, исправно в течение полутора лет вносил ежемесячно по 500 дол., то можно предположить, что он и в дальнейшем сможет делать это.

Итак, немецкая система обеспечения ипотеки дешевыми ресурсами может быть легко внедрена в России. Кстати, имеется богатый опыт ее использования в бывших соцстранах, таких как Словакия, Чехия и Венгрия. В Словакии, например, система ипотечных касс за пять лет охватила 20% населения.

#### *Американская модель ипотечного кредитования*

Американская система обеспечения ипотеки дешевыми ресурсами опирается на вторичный ипотечный рынок. В США он построен на базе трех ипотечных агентств, обязательства которых гарантированы государством: Fannie Mae (Federal National Mortgage Association), Ginnie Mae (Government National Mortgage Association), Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation), основная задача которых — выкуп у банков ипотечных кредитов и выпуск на их основе собственных ценных бумаг.

Система эта начала формироваться в 1938 г., когда было создано первое агентство Fannie Mae (Federal National Mortgage Association). В 1968 г. Fannie Mae было разделено на две структуры — Ginnie Mae (Government National Mortgage Association), сохранившую государственный статус, и Fannie Mae, которая, как и созданная в 1970 г. Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation), получила статус подконтрольного государству акционерного общества с правом выкупать все те же кредиты для малообеспеченного населения. С 1974 г. сфера деятельности Fannie Mae и Freddie Mac была расширена — им было позволено покупать кредиты, величина которых примерно на 40% превышает среднюю стоимость жилья.

Полугосударственный статус двух агентств сводится к регулированию их деятельности правительством (5 из 18 членов совета директоров назначаются Белым домом) и к гарантированной возможности заимствовать в случае необходимости до 2,25 млрд дол. из казны. Кроме того, доход по ценным бумагам агентств, так же как и доход по ценным бумагам американского казначейства, освобожден от ряда налогов.

Американская схема минимизации процентных ставок по ипотечным кредитам действует следующим образом. Банк выдает ипотечный кредит заемщику, т.е. перечисляет ему (а точнее, от его имени продавцу квартиры) свои средства в обмен на обязательство в течение определенного срока ежемесячно переводить в банк фиксированную сумму. Это обязательство заемщика обеспечено залогом приобретаемого жилья. Банк продаёт кредит одному из агентств, передавая при этом и обязательства по обеспечению. Агентства немедленно возме-

щают банку выплаченные средства и взамен просят переводить получаемые ежемесячные выплаты за вычетом маржи банка в агентство.

Величину ежемесячных выплат, т.е. ставку, по которой агентство обязуется покупать ипотечные кредиты, устанавливает само агентство. Ставки эти публикуются ежедневно и действительны в течение 60 дней. Таким образом, начиная переговоры с клиентом, банк называет ему в качестве ставки по кредиту ставку агентства и свою маржу. В течение 60 дней банк завершает проверку клиента и жилья, выдает кредит, получает от агентства возмещение и в дальнейшем действует как посредник, передавая деньги от заемщика агентству и немножко оставляя себе.

С 1970 г., когда Ginnie Mae выпустила на рынок первые обеспеченные ипотечными кредитами ценные бумаги, ситуация изменилась. В США появился третичный ипотечный рынок, который определяет теперь стоимость ипотечных кредитов. Все агентства, купив некоторое количество ипотечных кредитов у коммерческих банков, собирают их в пуллы и создают на основе каждого новую ценную бумагу. Наиболее распространены ценные бумаги, обеспеченные ипотекой (mortgage backed securities, MBS). Источником выплат по MBS являются платежи заемщиков по ипотечным кредитам. Однако MBS — это ценная бумага агентства, и выплаты по ней гарантированы этой структурой, а не залогом недвижимости. Агентства реализуют MBS на фондовом рынке, а затем тоже выступают как посредники, передавая инвестору, купившему ценную бумагу, выплаты агентству от банка за вычетом своей маржи (последняя крайне мала и не превышает 250 базисных пунктов).

Таким образом, ставка, по которой агентства покупают ипотечные кредиты, зависит от той ставки доходности по ценным бумагам агентства, на которую согласны инвесторы. Причем ставки по этим ценным бумагам ниже, чем ставки по долговым обязательствам организаций, имеющих высший статус надежности AAA, и только на 100—150 базисных пунктов выше ставок по государственным ценным бумагам. Часто утверждают, что столь низкие ставки объясняются тем, что обеспечением этих бумаг является жилая недвижимость. Однако ликвидность жилой недвижимости очень низка. Если банку даже удается выселить неплатежеспособного заемщика (на это даже в США может уйти до двух лет), у него никогда нет уверенности, что цены на рынке жилья не упадут и что удастся реализовать залог так, чтобы компенсировать свои затраты. А цены на недвижимость всегда снижаются во время экономических спадов, т.е. именно тогда, когда многие заемщики теряют работу и оказываются неспособными вернуть кредит.

Причина, по которой инвесторы соглашаются на низкую доходность по MBS, заключается в том, что обеспечением по ним являются не обязательства заемщиков, подкрепленные залогом труднореализуемого жилья, а обязательства агентств, за которыми стоит государство. Таким образом, низкие ставки по ипотечным кредитам в рамках американской модели ипотеки опосредованно обеспечивает бюджет, т.е. налогоплательщики. В США это хорошо понимают и именно поэтому делают все возможное, чтобы дешевыми кредитами не пользовались люди, покупающие элитное жилье. Поэтому-то и существует ограничение на максимальную величину кредита, который может быть выкуплен агентствами. Примерно 20% объема ипотечных кредитов США — это кредиты, превышающие лимит (на 1999 г. он установлен в размере 240 тыс. дол.). Эти кредиты недоступны для агентств, и ставки по ним значительно выше.

Таким образом, в США ставки по ипотечным кредитам оказываются не связанными ни со ставками по другим банковским кредитам, ни со стоимостью депозитов. Единственное, что их определяет, это ставка, по которой ипотечные кредиты покупаются агентствами. Возникает вопрос: чем же определяется ставка агентств? До конца 60-х гг. источником их средств был бюджет, и, следовательно, ставки по ипотечным кредитам определялись государством.

#### *Российская модель ипотечного кредитования*

По оценкам экспертов, в России действует до двух десятков ипотечных моделей. В большинстве своем это связано с тем, что в регионах по-своему подходят к решению жилищной проблемы и развитию ипотечного кредитования. Поэтому появляются так называемые ипотечные программы, в основе которых лежит бюджетное финансирование. Это, безусловно, сдерживает поступательное развитие «классической ипотеки». Текущее состояние российского ипотечного кредитования можно сформулировать таким образом: то, что существует на сегодняшний день, — это всего лишь макет. К сожалению, ипотека, которая «сидит» на бюджетной или корпоративной игле, составляет до 90% всей ипотеки по стране. Стоит только иглу выдернуть, и она вся рассыплется. Тем не менее ипотечный бизнес постепенно набирает обороты, развиваясь в следующих направлениях:

#### *Американская модель*

Концепции американской модели отдано предпочтение на федеральном уровне. Для реализации и развития программы в России в 1997 г. было создано Агентство по ипотечному жилищному кредито-

ванию (АИЖК) на основании постановления Правительства РФ. В федеральном бюджете заложены гарантии по ценным бумагам, выпускавшим агентством. Отсюда агентство является государственной структурой. В 2000 г. правительством Москвы создан банк «Московское ипотечное агентство» (МИА). Этот банк был создан с целью развития ипотечного кредитования в Московском регионе. МИА была разработана собственная программа, которая предлагается банкам-партнерам. В 2002 г. банк выпустил корпоративные облигации, привязанные к ипотечному покрытию и являющиеся прообразом ипотечных ценных бумаг. В начале 2004 г. банк активизировал кредитование физических лиц и увеличил число банков-контрагентов.

#### **Немецкая модель**

Как альтернативу американской модели ипотечного кредитования в России пытаются создать систему ссудо-сберегательных касс (ССК) по аналогии с германской. В России специализированных кредитных организаций пока нет. Их заменяют организации-застройщики. В течение периода накопления все взносы клиента оформляются как долевое участие в строительстве конкретного здания и инвестируются в строительство. По его окончании клиент получает квартиру, выплачивая застройщику оставшуюся стоимость квартиры в течение оговоренного периода. В силу несовершенства законодательства очень часто возникает конфликт интересов между риелторами, застройщиками и пайщиками.

#### **Продажа жилья с использованием займа или по договору купли-продажи с рассрочкой платежа.**

Поскольку региональные модели ипотечного кредитования начали складываться до принятия основополагающих нормативных документов, к настоящему времени в России наблюдается многообразие форм жилищного финансирования, лишь немногие из которых основаны на механизме ипотечного кредитования. Большинство регионов ориентируется на собственные наработки, главным образом нацеленные на использование бюджетных ресурсов. Этим тормозится процесс развития классического ипотечного кредитования и ограничивается возможность использования преимуществ внебюджетного финансирования, свойственных системе классического ипотечного кредитования. Наиболее популярные схемы, действующие в регионах:

- аренда жилья с последующим выкупом;
- создание фондов с использованием бюджетных средств, которые занимаются строительством и продажей в рассрочку;

- дотирование местными властями ипотечных агентств, тем самым значительно снижая процентную ставку, сдерживая возможности рефинансирования кредитов;

- ипотечные компании самостоятельно организуют строительство жилья для потенциальных заемщиков, замыкая таким образом строительство и сбыт жилья посредством ипотечного жилищного кредитования.

В механизме ипотечного жилищного кредитования должны эффективно действовать структуры, осуществляющие учет и контролирующие состояние недвижимости. Здесь весьма полезен опыт стран Западной Европы и США, где строгое юридическое оформление возникновения и прекращения залогового права на недвижимое имущество — основа развитой и исторически законодательно урегулированной системы ипотечного кредитования.

По мнению российских исследователей, сегодня в России наиболее целесообразно использование вторичного рынка. Эта система решает проблему дефицита долгосрочных финансовых ресурсов. Деятельность институтов вторичного рынка практически не влияет на расходы государственного бюджета. Правительство может внести средства в уставный капитал для начала деятельности организаций. Российское Агентство по ипотечному жилищному кредитованию было создано с уставным капиталом в 80 млрд неденоминированных рублей. Кроме того, Правительство РФ будет предоставлять гарантии по выпускаемым агентством ценным бумагам.

Хотя в России уже начато внедрение двухуровневой модели ипотечного кредитования, созданы субъекты вторичного рынка (АИЖК, Дельта Кредит), но сам вторичный рынок развит плохо. Необходимы общая стабилизация экономики, которая позволит банкам привлекать долгосрочные кредитные ресурсы, а заемщикам подтвердить свою кредитоспособность на несколько лет вперед; доработка законодательных актов, касающихся ипотечных ценных бумаг; увеличение количества ипотечных кредиторов и снижение процентных ставок под влиянием конкуренции с постепенным увеличением срока кредитования.

Германская модель ипотечного кредитования в настоящее время на российском рынке представлена тремя кредиторами. Банки очень мало используют систему контрактных сбережений в ипотечном кредитовании, так как инфляция не позволяет устанавливать адекватные процентные ставки<sup>1</sup>. При этом сбережения активно используются при

<sup>1</sup> Возможен выход — вклад фиксировать в квадратных метрах выбранной квартиры.

финансировании строительства жилья. Необходим переход к финансированию покупки готового жилья. Рост доходов населения вызывает увеличение возможностей по накоплению, именно в этот период необходим выпуск на рынок выгодных схем контрактных сбережений для привлечения средств населения. Необходимо на первоначальном этапе участие государства как гаранта, а также создание специальных льготных государственных накопительных программ для различных слоев населения.

Система контрактных сбережений (как одна из возможных схем мобилизации средств в ипотечном кредитовании) заключается в том, что она является замкнутой, т.е. в качестве источника предоставления кредитов на жилье используются только те средства, которые были накоплены участниками по контрактам сбережений.

По мнению Р. Страйка, использование жилищных контрактных сбережений в России нецелесообразно в ближайшем будущем. Эта система ограничивает размер привлекаемых средств только объемами сбережений вкладчиков, заинтересованных в получении жилищных кредитов, и не охватывает сбережения другой части населения и свободные финансовые ресурсы юридических лиц. Кроме того, основной проблемой реализации системы контрактных сбережений сегодня в России являются отрицательные рыночные процентные ставки по вкладам (т.е. ниже инфляции) и, безусловно, высокий уровень инфляции. Еще одна проблема, снижающая надежность системы контрактных сбережений, состоит в неконтролируемости процесса. В случае повышения темпов инфляции и процентных ставок по конкурирующим программам сбережений единственным способом сохранения привлекательности контрактных сбережений будет увеличение объемов правительственные субсидий. В основе успеха немецкой системы лежат надежность и стабильность экономики Германии. В условиях отсутствия такой стабильности в России необходимые объемы субсидирования могут резко возрасти и достичь неприемлемого уровня либо реальные платежи по процентам окажутся настолько низкими, что у вкладчиков не будет стимула для выполнения контрактных обязательств.

Мировая практика показывает, что в любой из современных экономик, даже с устоявшимся, эффективно работающим институтом ипотеки, становится все сложнее регулировать данные процессы вследствие огромных финансовых рисков, порождаемых неустойчивостью как национальных, так и международных финансовых структур и мировой финансовой архитектуры в целом перед лицом кризисных всплесков. Постоянное усложнение применяемых инструментов регу-

лирования, все возрастающая значимость ипотечного кредитования в экономике требуют более квалифицированного подхода к решению данной проблемы.

Сравнивая сильные и слабые стороны обеих моделей рефинансирования — европейской, основанной на привлечении средств специализированными ипотечными кредиторами с помощью ипотечных облигаций, и американской, где ипотечные кредиты продаются специализированным операторам вторичного рынка и секьюритизируются на основе MBS, — следует отметить, что все «за» и «против» носят относительный характер. Перечисленные особенности во многом обусловлены различными правовыми предпосылками, традициями и спецификой развития институтов кредитования.

В Великобритании основным источником для ипотеки до сих пор являются средства, привлекаемые через депозитарные институты, коммерческие банки и building societies, хотя в последние годы возрастает роль секьюритизации ипотечных кредитов.

В последнее время в России получили развитие различные формы рефинансирования ипотечных кредитов, включая целевые кредитные линии международных донорских организаций (что доступно очень немногим), продажу кредитов инвестору (в рублях — Агентству по ипотечному жилищному кредитованию, в валюте — частным банкам, желающим инвестировать средства в ипотечные активы), выпуск облигаций (что, как правило, требует дополнительных гарантий).

По-видимому, несмотря на все сложности, скоро появится первый эмитент ипотечных ценных бумаг, выпущенных в рамках однотипного закона. Все больший интерес проявляется к использованию паевых инвестиционных фондов недвижимости, а также к привлечению средств таких инвесторов, как негосударственные пенсионные фонды и другие институты, нуждающиеся в надежных инструментах накопления. Среди этого разнообразия все же неясно, сформируется ли эффективный рынок инвестиций в эту сферу и появится ли выбор надежных схем и инструментов.

## Выводы

В России получили развитие отдельные черты американской модели, что можно наблюдать на примере созданного государством АИЖК, которому за последние два года удалось достичь довольно высоких темпов роста объемов рефинансируемых кредитов, а также осуществить два выпуска облигаций, обеспеченных активами агентства

и гарантиями правительства на сумму свыше 2,5 млрд руб. (в настоящее время примерно на такую же сумму готовится третья эмиссия).

При всем несовершенстве Федерального закона «Об ипотечных ценных бумагах» в нем заложены правовые основы для создания специализированного ипотечного агента по аналогии со специально создаваемой в европейских странах организацией типа SPV (special purpose vehicle) или с широко используемым в США трастом, что позволит в перспективе объединять ипотечные пулы одного или нескольких кредиторов для организации выпуска ипотечных облигаций. Российскому ипотечному агенту присуща эклектика, он, с одной стороны, отражает требования к выпуску европейских ипотечных облигаций и в то же время использует и американский способ обособления ипотечного покрытия и снятия его с баланса банка-кредитора. Надо надеяться, что эта конструкция будет работать эффективно и действительно позволит повысить рейтинг ипотечных облигаций.

В конечном итоге на основе анализа и обобщения мирового опыта решения проблем развития системы ИК можно предложить для России следующие направления:

- 1) создание условий доступности ипотечных кредитов на основе разработки льготных правил и норм их погашения;
- 2) предоставление налоговых льгот и более свободных финансовых форм деятельности на рынке ценных бумаг для организаций, специализирующихся на ипотеке;
- 3) гарантия защиты интересов как кредитора, так и должника в ипотечных отношениях;
- 4) предоставление заемщику возможности приобрести недвижимость, а кредитору — получить прибыль;
- 5) активизация деятельности государства в ипотечных отношениях для контроля над деятельностью организаций, осуществляющих ИК;
- 6) систематизация нормативных актов, что означает: законы о недвижимости, страховании, жилье, земле, налогах должны быть согласованы между собой и иметь единую цель.

## Глава 2. Ипотечное кредитование в системе формирования инвестиционных возможностей России

### 2.1. Инвестиционная сущность ипотечного кредитования

В современной экономической теории под инвестициями понимают денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываляемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Это определение дано в Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляющей в форме капитальных вложений».

Различаются *прямые инвестиции*, которые обеспечивают создание и воспроизводство основных и оборотных фондов, и *портфельные инвестиции* — помещение средств в финансовые активы других предприятий. Прямые (капиталообразующие) инвестиции определяются как сумма средств, необходимых для строительства, расширения, реконструкции или технического перевооружения предприятия, оснащения его оборудованием, а также затраты на подготовку капитального строительства и прироста оборотных средств, необходимых для нормального функционирования предприятия.

В экономической литературе существуют и другие подходы к классификации инвестиций. Например, инвестиции рекомендуется подразделять на инвестиции финансовые, реальные (прямые) и интеллектуальные. *Финансовые инвестиции* представляют собой вложения в акции, облигации и другие ценные бумаги, выпущенные частными компаниями или государством. *Реальные инвестиции* — вложения частной фирмы или государства в производство какой-либо продукции, например жилья, предоставление каких-либо услуг, вложения в основной или оборотный капитал. *Интеллектуальные инвестиции* — это вложения в научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), лицензии, ноу-хау и др.

Реальные инвестиции состоят из двух частей. *Первая часть* представляет собой вложения в основной капитал, т.е. новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение предприятия, приобретение вновь произведенных капитальных благ, таких как производственное оборудование, персональные компьютеры,

здания производственного назначения. *Вторая часть* — это инвестиции в товарно-материальные запасы, которые представляют собой накопление запасов сырья, подлежащего использованию в производственном процессе, или нереализованных товаров. Товарно-материальные запасы считаются составной частью общей величины запасов капитала в экономической системе. Они так же необходимы, как и капитал в форме зданий производственного назначения, оборудования и т.д.

Под объектами инвестиций понимают: 1) строящиеся, реконструируемые или расширяемые здания, сооружения, предназначенные для производства новых товаров и услуг; 2) комплексы строящихся и реконструируемых объектов, ориентированных на решение одной задачи (программы), в этом случае под объектом инвестирования понимается программа федерального, регионального или иного уровня; 3) производство новых изделий, услуг на имеющихся производственных площадях в рамках действующих производств и организаций.

Субъектом инвестиций является организация, использующая инвестиции для развития своего производства, внедрения и выпуска новой продукции или иных аналогичных целей. Основными субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ и пользователи объектов. *Инвестором* является субъект, осуществляющий вложения собственных, заемных или привлеченных средств, обеспечивающий их целевое использование. *Заказчик* — это субъект, непосредственно реализующий проект, осуществляющий для этого все необходимые действия в пределах прав, предоставленных инвестором. Функции заказчика может выполнять непосредственно инвестор. *Пользователями объектов* могут выступать любые юридические и физические лица, а также государственные и муниципальные предприятия, для которых создается объект инвестиционной деятельности, пользование которым закреплено в договоре с инвестором. Инвестиционный договор определяет взаимоотношения собственников или владельцев средств, вкладываемых в объекты предпринимательской деятельности, их взаимодействие в процессе реализации инвестиционного проекта, а также в распределении доходов от последующего полезного использования инвестиционного проекта. Инвестор обладает правом самостоятельно определять объемы, характер инвестиций, контролировать их целевое использование, владеть, пользоваться и распоряжаться результатами реализации инвестиционного проекта.

Исследуя механизм реализации ипотечного кредитования и его место в экономическом развитии, нами обосновано, что ипотечное кредитование является базовым понятием инвестиционно-финансового

механизма в рыночной экономике. Его суть заключается в одновременном сочетании формализованных кредитных его признаков и инвестиционного потенциала. Поэтому можно утверждать, что, с одной стороны, ипотечное кредитование выступает как продукт функционирования ссудного капитала и является средством аккумуляции свободных денежных средств, а также формой кредита под залог недвижимого имущества. С другой же стороны, оно выступает как форма инвестирования недвижимого имущества с целью увеличения реального капитала. В силу этого ипотечное кредитование является потенциально мощным финансовым инструментом, способным активизировать инвестиционную ситуацию и трансформировать имеющиеся в экономике сбережения населения, превратив их в инвестиции особого рода, согласно нашей трактовке, в так называемые ипотечные инвестиции (авторский термин). Таким образом, развитие ипотечного кредитования меняет структуру инвестиций. Введение понятия «ипотечные инвестиции» в экономический анализ инвестиционных возможностей ипотечного кредитования дает нам право на новую классификацию инвестиций по целевому назначению и способу формирования (табл. 2.1).

**Таблица 2.1**  
**Классификация инвестиций с учетом новых критерии: по целевому назначению и способу формирования (авторская разработка)**

Критерии классификации по:		Классификация инвестиций			
составленности	государствен-ные	частные	частно-государственные		
принадлежности	национально-отечественные	иностранные	совместные		
форме привлечения	прямые	портфельные	прочие		
периоду инвестирования	краткосрочные	долгосрочные	среднесрочные		
степени риска	рисковые	безрисковые	венчурные		
целевому назначению	реальные	финансовые	социальные		
способу формирования	бюджетные	фирменные	ипотечные		

Целевым признаком ипотечных инвестиций является их способность создавать материальные блага особого назначения — неподвижные сооружения в отличие, скажем, от инвестиций в человека (образование и здравоохранение). Их различие заключается не только в целевом (функциональном) назначении, но и в способах образования. Источником ипотечных инвестиций является ИК, или сбережения населения, в то время как инвестиции в человека — бюджетные средства,

частное финансирование и личные доходы населения, формирующие потребительский спрос на данные услуги. В этой связи ипотечные инвестиции следует рассматривать как часть финансовых инвестиций, формирующихся за счет ипотечного кредитования и способствующих росту реального капитала в сфере недвижимости.

Формирование инвестиционно-финансового механизма сектора неподвижных сооружений, или, по нашему авторскому утверждению, объектов инфраструктуры, требует отлаженной схемы финансовых потоков с постоянными источниками инвестирования, современных финансовых и инвестиционных технологий, подготовки квалифицированных кадров, а также обеспечения института ипотеки эффективными технологиями, включающими: налогообложение; гарантии; страховой, регистрационный, оценочный блоки; институты анализа и контроля.

Структура инвестиционного механизма ИК предполагает развитие сложной системы социально-экономических отношений между субъектами хозяйственной деятельности на рынке ипотечных кредитов. Она включает в себя кредитно-финансовый блок, инвестиционный блок и соответствующую ипотечную инфраструктуру (не следует путать с инфраструктурой общественного производства), выступающую как часть финансовой инфраструктуры, включающую в себя: ипотечные банки, ссудо-сберегательные и кредитные ассоциации, земельные, коммерческие и сберегательные банки, компании по страхованию, пенсионные фонды, риэлторские фирмы, учреждения по оценке и регистрации недвижимости, а также блок организаций по централизованному управлению предприятиями жилищного кредита (контрольные, страховые, налоговые и иные органы) как на федеральном, так и на местном и муниципальном уровнях.

Ипотечный кредит является инвестиционным инструментом и для заемщика, который получает возможность приобрести жилье в собственность раньше, чем он смог бы это сделать на собственные средства, и для кредитора, который получает постоянный доход в течение длительного времени при надежных гарантиях возврата вложенных денег. Каждые последующие посредники, приобретающие ипотечные закладные, также получают стабильный и предсказуемый доход. Таким образом, ипотека выступает как фактор экономического роста.

По Кейнсу, прирост национального дохода прямо пропорционально зависит от величины мультипликатора и прироста автономных инвестиций. Каков же механизм действия принципа мультипликатора? Суть его такова: первоначальное увеличение занятости, вызванное новыми инвестициями, скажем правительственными расходами на обще-

ственные работы, неизбежно приводят к первичному, вторичному, третичному и т.д. росту занятости, потребления и дохода в связи с необходимостью удовлетворения потребностей в товарах и услугах первой необходимости. Новые автономные инвестиции, подобно кругам от брошенного в воду камня, вызывают цепную реакцию в экономике.

Таким образом, на наш взгляд, ипотечные инвестиции можно рассматривать как автономные, ибо они не связаны с хозяйственной деятельностью частных предпринимателей. Именно в этой связи мы утверждаем, что в отличие от предыдущих исследований необходимо ввести в экономический анализ не просто мультиплицирующий эффект инвестиционных возможностей ипотечного кредитования, а эффект, который обусловлен взаимодействием эффекта мультипликатора в результате роста предельной склонности к сбережениям и эффекта акселератора, благодаря которому под влиянием роста инвестиционных возможностей происходят создание новых рабочих мест, рост потребительского спроса и вместе с этим ускоренный экономический рост.

## **2.2. Роль ипотечного кредитования в модернизации механизма трансформации сбережений в ипотечные инвестиции**

Сбережения составляют основу инвестиций, т.е. часть денежных доходов (поступлений) населения отвлекается от расходования в настоящем в пользу будущего. Как справедливо отмечается в нашей литературе, «сбережения населения — это превращенная форма товаров и услуг, эквивалент будущего удовлетворения потребностей, где второй стороной сберегательного отношения выступают основные субъекты финансового и кредитно-финансового рынка, призванные в соответствии с законами рыночного хозяйства перераспределить инвестиционный потенциал мобилизованных сбережений в интересах развития общества». Текущий прирост сбережений населения и накопленная прибыль фирм формируют инвестиционный потенциал страны. Рост сбережений означает переключение средств с потребительского спроса на инвестиционный спрос. Равенство сбережений и инвестиций — одно из непременных условий устойчивого экономического роста.

Если же инвестиционный спрос опережает размеры сбережений, то это ведет к «перегреву» экономики, подстегивает инвестиционный рост цен. Инвестирование и накопление — это звенья одной цепи, дополняющие друг друга. Уровень инвестиций оказывает существенное воздействие на объем национального дохода общества. Строительство

новых предприятий, возведение жилых домов, прокладка дорог зависят от процесса инвестирования. Сбережения осуществляются некоторыми хозяйствующими субъектами, а инвестиции — другими.

Многие экономисты утверждают, что сбережения предшествуют инвестициям. И это правильно. Но сбережения не должны лежать мертвым грузом под подушкой. Они должны «работать».

Однако в Российской Федерации сбережения плохо трансформируются в инвестиции, в итоге тормозится экономический рост, основанный на обновлении и увеличении основного капитала, на росте производительности. Это означает, что если экономический рост базируется на расширении инвестиционной базы, то он вскоре прекратится, если сбережения не будут превращаться в инвестиции. Альтернатива — резкое повышение эффективности трансформации сбережений в инвестиции, а также обеспечение роста эффективности самих инвестиций. Этот вывод вряд ли можно считать новым, но в сложившихся обстоятельствах он обретает особую важность и настоятельность.

Теоретически мыслимы два механизма трансформации сбережений в инвестиции, способные функционировать по отдельности или в каком-то сочетании:

- 1) государственные инвестиции с соответствующим уровнем налогов;
- 2) распределение капиталов через крупные финансово-промышленные группы.

Государственные инвестиции хороши тем, что можно точно выдерживать приоритеты структурной политики, если вы их знаете. Но они неэффективны, и чем больше объемы, тем меньше эффективность. Кроме того, и приоритеты, определяемые помимо рыночных критериев, редко выбираются правильно. Поэтому государственные инвестиции ни в коем случае не должны доминировать в трансформации сбережений в инвестиции.

Очевидны опасности, связанные со сращиванием крупных конгломератов и власти, а также с ограничениями в мобилизации сбережений населения, капиталов малого и среднего бизнеса.

Для России проблема по трансформации сбережений в инвестиции является одной из главных проблем экономики. Наличие этой проблемы подчеркивает значительный разрыв между сбережениями и накоплениями. Поэтому развитие сектора ипотечных инвестиций имеет для нашей страны большое значение. Проведенный анализ показывает, что стимулирование развития институтов ипотечного инвестирования в развитых странах достигается за счет комплексного решения

проблем, касающихся не только организации деятельности этих институтов, но и вопросов эффективного государственного регулирования, налогообложения, улучшения инвестиционного климата, защиты прав собственности, которое в целом можно охарактеризовать как либерализацию условий деятельности. Все эти мероприятия в совокупности повышают доступность ипотечных инвестиций. В качестве основных направлений развития и повышения эффективности отрасли ипотечного инвестирования в России следует выделить следующие:

- построение эффективной системы мониторинга рисков в сфере ипотечного инвестирования;
- изменение подхода к регулированию операционных рисков;
- повышение ответственности ипотечных инвесторов за действия в качестве акционеров компаний;
- создание системы регулирования «розничного» обслуживания (введение понятия «квалифицированный инвестор»);
- создание программы защиты инвесторов, предусматривающих развитие компенсационных механизмов;
- использование институтов ипотечного инвестирования для повышения эффективности инвестирования пенсионных накоплений;
- совершенствование налогового законодательства, принятие мер налогового стимулирования инвестиций.

Повышение эффективности сферы ипотечных инвестиций, по нашему мнению, позволит повысить, с одной стороны, качество услуг, предоставляемых инвесторам участниками ипотечного рынка, а с другой стороны, уровень доверия к институтам ипотеки со стороны инвесторов.

Кроме того, повышению эффективности сферы ипотечных инвестиций будут способствовать меры, обеспечивающие эффективное размещение пенсионных накоплений на рынке ценных бумаг. Включение в состав разрешенных активов ценных бумаг инвестиционных фондов позволит существенно повысить эффективность инвестирования пенсионных накоплений. Ценные бумаги инвестиционных фондов обладают собственными характеристиками доходности и риска и разрешены для инвестирования пенсионных накоплений в странах с развитыми пенсионными и фондовыми рынками. Их включение в число разрешенных активов позволит косвенно вовлечь в процесс инвестирования средств пенсионных накоплений более широкий перечень ценных бумаг, диверсифицировать таким образом инвестиционные портфели управляющих компаний и повысить эффективность управления средствами пенсионных накоплений.

Осуществление фондовым рынком функции трансформации сбережений в инвестиции не может быть эффективным в отсутствие широкой базы отечественных инвесторов. Особую роль в решении этой задачи на современном этапе приобретает стимулирование процесса привлечения на рынок капитала сбережений граждан с помощью системы целевой налоговой политики. Общее снижение налогового бремени пока не привело к желаемым результатам в виде роста частных инвестиций. Необходимы разработка и внедрение специальных программ привлечения сбережений в реальный сектор экономики, в том числе и путем налогового стимулирования различных форм коллективных инвестиций — от паевых до венчурных фондов. Также следует осуществить доработку отдельных глав Налогового кодекса РФ с целью устранения имеющихся противоречий и неясностей налоговых требований, упрощения процесса налогового администрирования, который по отношению к инвесторам — физическим лицам пока еще остается дискриминационным. В целом в рамках налоговой реформы особую значимость приобретает переход от принятия общих мер по улучшению налогового климата к комплексным целевым мерам по либерализации системы налогообложения.

Чтобы устранить сложившуюся ситуацию, в частности, на российском рынке недвижимости, считаем целесообразным мобилизовать капиталы в необходимых масштабах, включая средства населения, и обеспечить их оптимальное использование через механизм финансовых рынков, к рассмотрению которого мы и переходим.

Финансовые рынки делятся на две основные категории: 1) кредитный рынок и банки: последние гарантируют риски вкладчиков; 2) фондовые рынки, на которых инвесторы в той или иной мере сами несут риски. В принципе фондовые рынки — наиболее мобильный и эффективный механизм трансформации сбережений в инвестиции. Однако сегодня в России фондовые рынки слабо развиты, через них невозможно привлечь крупные ресурсы. Отчасти это связано с тем, что история нашей финансовой системы невелика и есть ряд важных причин, препятствующих ускорению развития фондовых рынков в России.

Первая причина — незащищенность прав акционеров. Российские акционеры не уверены: они чаще всего думают о том, что их обманут, что деньги пропадут, что дивиденды не доставят им выгоды, что менеджеры не будут эффективно заботиться об успехах компании в интересах всех акционеров, даже если они будут вникать в ее дела. Известно, что российский бизнес борется за контроль над активами, а не за привлечение больших ресурсов для инвестиций. Формально

преобладают открытые акционерные общества (ОАО), но реально большая их часть не только закрытые, но даже в каком-то смысле семейные, поскольку контроль в них, как правило, полностью принадлежит узкому кругу лиц, связанных личными отношениями. Современные акционерные общества зачастую боятся прозрачности в силу господства в этом кругу неформальных отношений. Иначе, оказывается, трудно управлять компанией. Но при этом невозможно привлечь мелкого акционера, хотя только большое их число может принести понастоящему большие деньги. К тому же им платят символические дивиденды, и принадлежащие им акции практически не растут в цене. На наш взгляд, следует стремиться к открытости АО. Тогда появятся крупные публичные компании, в которых для контроля достаточно располагать 5%-ным пакетом акций. Для этого нужны обстановка доверия и высокая культура корпоративного управления.

Вторая причина — отсутствие надлежащей защиты права собственности, что не дает права противостоять давлению исполнительной власти и криминала.

Третья причина — слабость банковской системы. Ее развитию мешает непрерывная дискуссия о том, будет ли российская финансовая сфера развиваться по американскому варианту, с преобладанием фондовых рынков, или по германскому, в котором ведущую роль играют банки. Думается, что не следует телегу ставить впереди лошади. Экономическая практика показывает, что достаточно развитая банковская система является не альтернативой, а предпосылкой развития фондовых рынков. Есть страны с сильной банковской системой и относительно слабыми фондовыми рынками. Но нет стран с сильным фондовым рынком и слабыми банками.

Российская банковская система не соответствует задачам модернизации и экономического роста. Кредитные вложения в реальную сферу не превышают 12—15% ВВП, что в 5—6 раз ниже уровня, сложившегося в развитых странах. Капитализация всей банковской системы в середине 2004 г. не превышала 15 млрд дол., из которых четверть составляла капитализация одного Сбербанка. Такой капитал не позволяет большинству банков брать на себя риски в обоснованных размерах. Отсюда банковским кредитом не пользуются 37% предприятий (по данным 2007 г.). Возможности роста экономики хотя бы за счет увеличения оборотных средств не используются, не говоря уже об инвестициях. Наращивание кредитования при повышении эффективности и возвратности кредитов могло бы разогреть спрос и дать толчок росту производства, повышению производительности. От банков, таким об-

разом, пошел бы импульс экономического роста, который так необходим России.

Замысел решения проблемы трансформации сбережений в инвестиции видится следующим:

1) ускоренное развитие банковской системы;

2) рост капитализации банковской системы и увеличение объемов кредитования, что создаст предпосылки для быстрого роста фондового рынка, до масштабов, которые позволят ему стать стабильным механизмом мобилизации инвестиций. Это в свою очередь будет стимулировать сбережения, необходимые для накопления.

Баланс интересов участников ипотечного рынка может быть выстроен только в том случае, если каждый участник будет полностью осознавать свои интересы и будет способен к их конструктивной защите.

В числе сберегательных инструментов, предлагаемых финансовым сектором России, только депозитный вклад остается доступным для большинства населения. Наиболее серьезная конкуренция банковским вкладам в национальной валюте как раз возникает со стороны покупок ценностей (драгоценных металлов, антиквариата и т.д.), недвижимости, товаров длительного пользования, иностранной валюты. Происходящие сдвиги в сберегательном поведении в сторону роста депозитных вкладов создают благоприятные условия для наращивания ресурсной базы коммерческих банков и роста кредитования реального сектора. В настоящее время формирование системы страхования вкладов и сохранение гарантий по вкладам в банках, контролируемых государственными и местными органами власти, должны существенным образом повлиять на рост депозитных вкладов. В этом аспекте немаловажное значение приобретает и решение проблемы более близкого расположения банка к потребителю. Влияние этого фактора на рост вкладов особенно будет заметным в крупных городах, в частности в Москве, Санкт-Петербурге и др. Особое значение придается вкладам, превышающим по величине сумму возмещения (100 тыс. руб.), определенную Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Эти вклады позволят банкам удерживать данную клиентуру от дробления своих накоплений.

Таким образом, можно сказать, что в современной России вклады населения становятся важным источником привлечения средств для банков. Более того, растет удельный вес ссуд индивидуальным заемщикам в структуре кредитного портфеля. Таким образом, роль сбережений населения в результате роста банковских депозитов в формировании инвестиционных возможностей становится весьма существенной.

венной. Несомненно, что в обозримой перспективе процесс трансформации сбережений населения в инвестиции будет расти в структуре инвестиционного предложения.

### **2.3. Развитие системы ипотечного кредитования как необходимого условия решения жилищной проблемы в рыночной экономике**

Положительный опыт развитых и развивающихся стран доказывает универсальность механизма ИК, не только позволяющего снизить социальную напряженность в обществе благодаря повышению доступности жилья для основной части населения, но и стимулирующего жилищное строительство, сопряженные с ним отрасли производства, а также активизирующего инвестиционные процессы на рынке капиталов. Эффективность механизма ИК подтверждается российским дореволюционным опытом: в конце XIX — начале XX в. в стране успешно функционировали земельные ипотечные банки и союзы.

В настоящее время развитию системы ипотечного жилищного кредитования (ИЖК) уделяется большое внимание как со стороны государства, что обусловлено высокой социальной значимостью жилищной проблемы, так и со стороны частного сектора экономики. Однако, несмотря на активное формирование законодательной базы и институтов рынка ИК, система ИК в России не приобрела достаточной масштабности. Развитие системы ипотечного кредитования сдерживается несколькими факторами, в том числе: высоким уровнем процентных ставок по кредиту; недостаточностью бюджетных средств для практического «запуска» системы ипотечного кредитования; низким уровнем доходов нуждающихся в жилье граждан.

Решение данных проблем в значительной степени будет способствовать: 1) популяризации ИК; 2) снижению остроты жилищного вопроса для большинства россиян, что приведет к улучшению социальной обстановки в обществе; 3) активизирует строительную деятельность и 4) будет способствовать расширению инвестиционных возможностей финансово-кредитного рынка, поскольку внедрение системы ИЖК положительно воздействует на банковский сектор, рынок страхования и рынок ценных бумаг. Активное привлечение средств населения через ИК обеспечит поступление в жилищно-строительную сферу долгосрочных и относительно недорогих ресурсов, что позволит осуществить модернизацию основных средств строительной отрасли, улучшить качество, повысить производительность и значительно увеличить объемы жилищного строительства в стране.

Высокая социальная значимость и приоритетность задач активизации инвестиционных процессов в реальном секторе экономики определяют важность комплексного подхода к решению конкретных задач жилищной сферы. Оценка и прогнозирование инвестиционного климата жилищно-строительной сферы с помощью комплексных агрегатных показателей служат предпосылкой стимулирования внутренних и внешних инвестиций.

Научный интерес к проблеме организации системы долгосрочного ИЖК в России обусловлен важностью проблем жилищно-строительной сферы, а также недостаточной практикой формирования основ финансирования ИК в России в условиях рыночных отношений. Интерес к изучаемой проблеме инициировал появление в последние годы ряда монографий и публикаций, посвященных данной теме.

Опубликованные научные труды служат основой анализа проблематики развития внедрения системы долгосрочного ИЖК, оценки перспектив развития различных ипотечных схем в России, выявления основных организационно-правовых и финансовых проблем, определяющих возможности рефинансирования системы ипотечного кредитования. В то же время, на наш взгляд, решение данной проблемы требует более глубокого исследования инвестиционной привлекательности жилищно-строительной сферы с использованием системы ИК, поиска эффективного механизма ИК в решении «жилищного вопроса» для широких слоев населения на основе оптимизации метода определения кредитоспособности заемщика и условий погашения ипотечного кредита в зависимости от способа приобретения жилья заемщиком и разработки схемы рефинансирования системы долгосрочного ИЖК. Решение данных проблем будет способствовать выработке рекомендаций по совершенствованию организационно-экономического механизма системы ИЖК.

Необходимость активизации внутреннего инвестиционного процесса обуславливается как объективными потребностями жилищно-строительной сферы, так и наличием существенного объема долгосрочных ресурсов в частном секторе, в том числе у населения, которые при отсутствии эффективных экономических инвестиционных инструментов трансформируются в различные формы сбережений как внутри страны, так и за ее пределами. Преодоление выявленной тенденции зависит от создания благоприятного инвестиционного климата, что подразумевает: благоприятную законодательную и правоприменительную систему, стабильную и прогнозируемую политическую и экономическую конъюнктуру, а также наличие широкого спектра финансовых инструментов, предназначенных для различного типа инвесторов.

В настоящее время на российском финансовом рынке существует дефицит эффективных финансовых инструментов, особенно в секторе долгосрочных и надежных вложений. Эффективным финансовым инструментом для долгосрочных вложений могут стать ипотечные ценные бумаги, выпущенные под государственные гарантии. Анализ внешних инвестиционных потоков позволяет сделать вывод о росте заинтересованности иностранных инвесторов, что выражается в постоянном увеличении объемов вкладываемых в российскую экономику средств. Тем не менее анализ динамики иностранных инвестиций в жилищное строительство показывает существенное сокращение объемов иностранных вложений в жилищно-строительную сферу. В этой связи перспективным направлением преодоления этой негативной тенденции является внедрение рефинансирования системы ипотечного кредитования посредством секьюритизации кредитов на рынке ценных бумаг. Кроме того, интерес иностранных портфельных инвесторов к рынку ипотечных ценных бумаг положительно влияет на рост ликвидности фондового рынка.

Жилищно-строительный сектор связан со многими отраслями экономики и рынком капиталов. Проведенный анализ взаимозависимости процессов, происходящих в различных секторах экономики, и уровня развития жилищно-строительной сферы демонстрирует двухстороннюю направленность влияния этих связей — не только макроэкономическая ситуация определяет изменения организационно-экономического механизма функционирования жилищно-строительной сферы, но и процессы, происходящие в жилищном строительстве, оказывают воздействие на общекономические процессы: на социальную обстановку в обществе, на развитие смежных производств и отраслей, на инвестиционную активность, на рынок капиталов.

В ходе анализа взаимодействия рынка ценных бумаг и жилищного сектора мы пришли к выводу о недостаточном использовании возможностей фондового рынка по привлечению финансовых ресурсов. В качестве нового перспективного направления взаимодействия рынка ценных бумаг и жилищно-строительного комплекса необходимо внедрение рефинансирования ипотечного кредитования через выпуск ипотечных ценных бумаг на фондовом рынке, так как уровень развитости финансового рынка, особенно кредитного рынка и рынка ценных бумаг, является ключевым фактором, обеспечивающим эффективность заемного финансирования жилищного строительства.

Жилищно-строительный сектор представляет собой сферу экономических отношений, где тесно переплелись производственные и социальные проблемы. Анализ системы статистических показателей,

характеризующих развитие жилищно-строительной сферы, отражает объективный недостаток комплексных индикаторов, характеризующих как строительные, так и социальные аспекты развития жилищно-строительной сферы. Построение комплексных индикаторов, учитывающих как строительные процессы, так и финансовые аспекты функционирования жилищно-строительной сферы, характеризующих ситуацию на рынке жилой недвижимости, отражающих обеспеченность населения жильем, а также учитывающих воспроизводственную структуру жилищного строительства, может стать необходимой предпосылкой комплексного подхода к изучению проблематики жилищно-строительного сектора. Анализ динамики комплексных показателей позволит производить емкую оценку и прогнозировать инвестиционную привлекательность жилищно-строительного комплекса. Это позволяет сделать следующие выводы:

- снижение объемов нового жилищного строительства и сокращение до минимума объемов капитального ремонта и реставрации, с одной стороны, и увеличение объемов выбытия ветхого и аварийного жилого фонда, с другой стороны, привели к нарушению пропорций воспроизводственного процесса в жилищно-строительном комплексе; увеличение жилого фонда осуществляется в основном за счет нового строительства;
- темп роста доходов населения существенно отстает от темпа роста стоимости жилья, и эта диспропорция отрицательно влияет на показатели доступности жилья;
- среди желающих улучшить свои жилищные условия выделяются отдельные группы семей, имеющие различный уровень дохода и разнонаправленную мотивацию относительно качественных характеристик приобретаемого жилья.

Согласно распределению финансовых ресурсов населения и различных вариантов приобретения жилья, можно определить отдельные группы, ориентированные на приобретение жилья по разным схемам:

- 1) население, имеющее наибольший доход, покупает квартиру за свой счет непосредственно на вторичном рынке или в новостройке, используя схему долевого строительства;
- 2) домохозяйства, имеющие высокий ежемесячный доход (не меньше 600 дол.), но не имеющие большого объема сбережений, заинтересованы в приобретении жилья с привлечением ипотечного кредита;
- 3) семьи, имеющие меньший доход, предпочитают непосредственной покупке жилья на рынке участие в жилищно-строительных кооперативах, где процесс приобретения жилья несколько растягивает-

ся, но его стоимость получается ниже стоимости прямой покупки на рынке.

Таким образом, можно сделать вывод об особой актуальности ипотечного кредитования как способа решения жилищной проблемы, так как:

1) ИК можно получить при покупке жилья как на первичном, так и на вторичном рынке;

2) ИК подразумевает оптимальное соотношение собственных и заемных средств при покупке жилья — 30% к 70% и самый короткий срок реализации прав собственности на приобретаемое жилье — покупатель становится собственником в момент заключения сделок купли-продажи и ипотечного кредитования;

3) ИК предполагает возможность бюджетной поддержки определенных категорий заемщиков.

Это позволяет рассматривать способ ИК не только как механизм решения жилищной проблемы, но и как эффективный финансовый инструмент, мобилизующий внебюджетные инвестиционные ресурсы посредством банковского сектора и рынка ценных бумаг. В то же время в условиях высокой социальной дифференциации населения необходимы дополнительные критерии определения кредитоспособности. Анализ уровня благосостояния граждан на основе критерия прожиточного минимума позволяет выявить основные категории населения с разным уровнем предельной склонности к потреблению. В зависимости от трех критерии — семейного дохода, прожиточного уровня и предельной склонности к потреблению можно построить модель определения кредитоспособности заемщика:

- семьи с высокой склонностью к потреблению не могут ежемесячно выделять треть семейного дохода для погашения ипотечного кредита;

- семьи с высоким уровнем дохода и более низкой долей расходов на потребление могут выделять на погашение кредита более значительную часть семейного бюджета.

Это позволяет более точно определять уровень платежеспособности заемщиков, условия выдачи ипотечных кредитов и этим самым повысить эффективность системы ИК в целом.

Важно отметить, что анализ эффективности двух моделей ипотечного кредитования — банковской ипотеки и строительных сберегательных касс (ССК) — по основным параметрам кредитования позволяет сделать вывод о дифференциации целевых групп заемщиков в обеих системах.

Развивающаяся в России модель двухуровневой банковской ипотеки ориентирована на заемщика с меньшими первоначальными

накоплениями, но более высоким уровнем доходов, который способен возвратить кредит в более короткие сроки, что не повлечет за собой существенного удорожания стоимости жилья. Внедряемая модель ССК предполагает более консервативный стиль поведения заемщика, способного в течение заранее оговоренного срока накопить 50% стоимости приобретаемого жилья и в результате получить кредит под более низкий процент. При этом следует учесть, что потенциальная емкость рынка обеих схем в ближайшей перспективе следующая: банковская ипотека — 6—7% населения, система строительных сбережений — порядка 10% населения.

Результаты исследования различных схем погашения ипотечных кредитов позволили сделать вывод о возможности использования схемы «шарового» кредита, в частности, для кредитования приобретения квартиры на первичном рынке с последующей реализацией имеющегося жилья. Рекомендуемая автором модель позволит существенно расширить круг потенциальных заемщиков за счет снижения ограничения минимально допустимого семейного дохода заемщика. Кроме того, активизация ИК на первичном рынке недвижимости будет способствовать расширению финансирования нового строительства.

Основной сдерживающий фактор популяризации ипотечного кредитования в России — это высокие процентные ставки, приводящие к существенному удорожанию стоимости жилья. Объемы кредитования населения и процентные ставки напрямую связаны с наличием эффективного механизма рефинансирования, с помощью которого осуществляется приток средств с финансового и инвестиционного рынков в сферу долгосрочного ИЖК.

Рефинансирование ИК посредством эмиссии ипотечных ценных бумаг под обеспечение пула закладных, называемое секьюритизацией кредитных активов, — это современный рыночный инструмент, позволяющий привлекать недорогие долгосрочные ресурсы с рынка ценных бумаг через банковскую систему в жилищно-строительный сектор. Таким образом, эффективная организация рефинансирования даст позитивный импульс как рынку ценных бумаг, так и жилищно-строительной сфере, облегчая доступ к кредитным ресурсам покупателям жилья.

В этой связи целесообразно говорить о внедрении двухуровневой модели финансирования ипотеки в России. Это позволит не только способствовать решению жилищной проблемы населения страны, но и окажет стимулирующее воздействие на многие сектора финансового рынка.

## **Выводы**

Ипотечные инвестиции можно рассматривать как автономные, ибо они не связаны с хозяйственной деятельностью частных предпринимателей. В этой связи мы утверждаем, что в отличие от предыдущих исследований необходимо ввести в экономический анализ не просто мультипликативный эффект инвестиционных возможностей ипотечного кредитования, а эффект, который обусловлен взаимодействием эффекта мультипликатора в результате роста предельной склонности к сбережениям и эффекта акселератора, благодаря которому под влиянием роста инвестиционных возможностей происходят создание новых рабочих мест, рост потребительского спроса и вместе с этим ускоренный экономический рост.

Эффективность решения проблемы трансформации сбережений в инвестиции видится:

- 1) в ускоренном развитии банковской системы;
- 2) росте ее капитализации;
- 3) увеличении объемов кредитования;
- 4) расширении фондового рынка до масштабов, которые позволят ему стать стабильным механизмом мобилизации инвестиций.

Все это вместе взятое будет стимулировать трансформацию сбережений населения в инвестиции, так необходимые для накопления российского реального капитала.

Потенциальные внутренние источники рефинансирования ипотеки свидетельствуют о достаточности внутренних ресурсов для обеспечения развития системы ИК в России в ближайшей перспективе. Институциональных инвесторов, присутствующих на российском рынке ценных бумаг, можно разделить на две группы. К первой группе потенциальных инвесторов отнести Пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды и страховые компании. Ко второй группе инвесторов отнести паевые инвестиционные фонды (ПИФ), банки, инвестиционные компании.

Высокая надежность, долгосрочность, государственные гарантии и относительно высокая доходность делают ипотечные ценные бумаги привлекательным инструментом как для отечественных, так и для иностранных портфельных инвесторов.

# Глава 3. Совершенствование системы ипотечного кредитования с целью расширения инвестиционных возможностей

## 3.1. Анализ текущих проблем системы ИК в Российской Федерации

Формирующаяся в России система ипотечного кредитования развивается преимущественно по банковской модели. В настоящее время рынок ипотечного кредитования оценивается в 200 млн дол., что составляет менее 0,1% ВВП. Для сравнения: в развитых странах отношение капитализации рынка ипотеки к ВВП составляет от 10 до 110%.

Ограниченнное развитие ипотечного кредитования в России обусловлено несколькими причинами, одной из которых являются высокие требования к доходам потенциального заемщика, вытекающими из применяемых схем кредитования. Существующие на российском рынке ипотечные схемы кредитования предлагают заемщикам относительно ограниченную свободу выбора.

Сегодня с уверенностью можно сказать, что прогнозы в отношении ипотечного «бума» сбылись, но только на словах. Основная масса населения в ипотеку не верит и очень осторожно и неохотно участвует в ней. У нас есть множество примеров, когда семьи покупают более дорогие квартиры без помощи ипотеки, в то время как рядом находится готовая ипотечная квартира. Все мы понимаем, что формирование ипотечного рынка — это череда минусов и плюсов, ошибок и верных решений, к тому же процесс ипотеки в России находится в стадии становления. Поэтому не случайно, что даже сами участники ипотечного рынка зачастую не совсем понимают, чем занимаются. Все как бы свалено в одну кучу: и ипотечный бизнес, и социальные программы, и просто зарабатывание денег. Сегодня мы, имея уже некоторый опыт работы в сфере ипотечного кредитования, имеем больше вопросов по основным организационным моментам становления ипотеки, чем ответов на эти вопросы. Всем ясно, что необходима целая серия мероприятий, которая будет способствовать упорядочению ипотечного рынка и его высокой результативности в будущем. Какие же это мероприятия? Так, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) поставило перед собой задачу во всех регионах любой ценой создать региональных операторов. Однако на сегодняшний день подключение к системе ипотечного кредитования оче-

редного региона — это невероятное событие. И все потому, что в стандартах АИЖК и в Федеральном законе об ипотеке ничего не сказано о региональных операторах. Напрашивается вопрос: а как же сегодня должны работать регионы в принципе, если их действия незаконны?

По оценкам экспертов, в России действует около десятка ипотечных моделей. В большинстве своем это связано с тем, что в регионах по-своему подходят к решению жилищной проблемы и развитию ипотечного кредитования. Поэтому появляются ипотечные программы, в основе которых лежит бюджетное финансирование. Это, безусловно, сдерживает поступательное развитие классической ипотеки. Можно сказать, что на сегодняшний день ИК — это всего лишь макет. К сожалению, ипотека, которая «сидит» на бюджетной или на корпоративной игле, составляет до 90% всей ипотеки по стране. Стоит только иглу выдернуть, и она вся рассыпется. Нужно признать, ипотечный бизнес, как и любой бизнес в начале своего рождения, еще слабый. Но постепенно он будет набирать обороты, развиваясь на основе изучения опыта американской и немецкой моделей ИК.

Количество ипотечных программ неуклонно растет, сопровождаясь их постепенной переориентацией на рыночные условия кредитования и рефинансирование. Все больше банков начинают самостоятельно выходить на рынок ипотечного кредитования. Кроме пионеров этого бизнеса в России — Сбербанка, банка DeltaCredit, Райффайзенбанка собственные ипотечные программы предлагают Внешторгбанк, Газпромбанк, НРБ, Росбанк, Уралсиб, Фора-Банк, МДМ-Банк и ряд других. Нужно отметить тенденцию появления специализированных ипотечных банков. В марте 2004 г. начал работу Городской ипотечный банк — третий после МИА и DeltaCredit специализированный ипотечный банк в России. В 2005 г. начал работу Русский ипотечный банк, ОПТБанк поменял свое название на Банк Жилищного Финансирования, акцентируя свою деятельность на развитии данного направления.

Эффективным инструментом развития ИК в России выступает становление системы страхования кредитных ипотечных рисков, призванной обеспечить устойчивое развитие адаптированной к российским условиям финансово-кредитной подсистемы инвестиционного рынка. При включении страховых механизмов, направленных на расширение возможности получения ипотечных кредитов, первый взнос при приобретении жилья снижается с 30 до 10%, а процентные ставки — с 20 до 5—10% годовых, так как при уменьшении банковских рисков падает стоимость ипотечных кредитов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Семенова И. Куплю квартиру в европакете // Российская газета. 2004. 12 мая.

Сравнительный анализ существующих в России схем ипотечного кредитования демонстрирует объективную необходимость оптимизации существующего механизма финансирования средств в инвестиции, способного удовлетворить имеющийся спрос на рынке недвижимости региона. В качестве инструментов здесь может выступать введение обязательной нормы страхования гражданином взятого кредита. Для создания надежной страховой защиты от рисков при жилищном кредитовании страховщики включены в состав участников ипотечного рынка.

Одним из способов формирования долгосрочных инвестиционных ресурсов является, по-нашему мнению, включение таких институциональных инвесторов, как страховые компании, аккумулирующие значительные объемы инвестиционных ресурсов и способные выступить мощным рычагом для развития ипотечной системы жилищного строительства. В Московской ипотечной программе предусмотрен достаточно большой спектр видов страхования (табл. 3.1).

Таблица 3.1

**Состав страховщиков — основных участников ипотечного рынка г. Москвы**

Страховщики	Функции
Страховые компании	Лицензированные страховые компании, осуществляющие имущественное страхование (страхование заложенного жилья), страхование жизни и трудоспособности заемщика, страхование гражданско-правовой ответственности участников ипотечного рынка
Московское муниципальное страховое агентство	Осуществляет все формы страхования, связанные с ипотечным кредитованием, включая отдельные кредитные риски финансовых институтов, действующих в рамках Московской ипотечной программы
Квалифицированные МИА страховые компании	Страховые компании, отвечающие требованиям Московского ипотечного агентства (МИА) и на основании этого рекомендованные им для осуществления страховой деятельности на рынке ипотечного кредитования

При ипотечном жилищном кредитовании может применяться несколько видов страхования (табл. 3.2).

В качестве эффективного инструмента модернизации системы ипотечного кредитования в регионе может выступить органичное включение страховых институтов в систему жилищного кредитования, что расширяет ресурсную базу жилищного финансирования и снижает кредитные риски.

редного региона — это невероятное событие. И все потому, что в стандартах АИДКК и в Федеральном законе об ипотеке ничего не сказано о региональных операторах. Напрашивается вопрос: а как же сегодня должны работать регионы в принципе, если их действия незаконны?

По оценкам экспертов, в России действует около десятка ипотечных моделей. В большинстве своем это связано с тем, что в регионах по-своему подходят к решению жилищной проблемы и развитию ипотечного кредитования. Поэтому появляются ипотечные программы, в основе которых лежит бюджетное финансирование. Это, безусловно, сдерживает поступательное развитие классической ипотеки. Можно сказать, что на сегодняшний день ИК — это всего лишь макет. К сожалению, ипотека, которая «сидит» на бюджетной или на корпоративной игле, составляет до 90% всей ипотеки по стране. Стоит только иглу выдернуть, и она вся рассыплется. Нужно признать, ипотечный бизнес, как и любой бизнес в начале своего рождения, еще слабый. Но постепенно он будет набирать обороты, развиваясь на основе изучения опыта американской и немецкой моделей ИК.

Количество ипотечных программ неуклонно растет, сопровождаясь их постепенной переориентацией на рыночные условия кредитования и рефинансирование. Все больше банков начинают самостоятельно выходить на рынок ипотечного кредитования. Кроме пионеров этого бизнеса в России — Сбербанка, банка DeltaCredit, Райффайзенбанка собственные ипотечные программы предлагают Внешторгбанк, Газпромбанк, НРБ, Росбанк, Уралсиб, Фора-Банк, МДМ-Банк и ряд других. Нужно отметить тенденцию появления специализированных ипотечных банков. В марте 2004 г. начал работу Городской ипотечный банк — третий после МИА и DeltaCredit специализированный ипотечный банк в России. В 2005 г. начал работу Русский ипотечный банк, ОПТБанк поменял свое название на Банк Жилищного Финансирования, акцентируя свою деятельность на развитии данного направления.

Эффективным инструментом развития ИК в России выступает становление системы страхования кредитных ипотечных рисков, призванной обеспечить устойчивое развитие адаптированной к российским условиям финансово-кредитной подсистемы инвестиционного рынка. При включении страховых механизмов, направленных на расширение возможности получения ипотечных кредитов, первый взнос при приобретении жилья снижается с 30 до 10%, а процентные ставки — с 20 до 5—10% годовых, так как при уменьшении банковских рисков падает стоимость ипотечных кредитов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Семенова И. Куплю квартиру в европакете // Российская газета. 2004. 12 мая.

Сравнительный анализ существующих в России схем ипотечного кредитования демонстрирует объективную необходимость оптимизации существующего механизма финансирования средств в инвестиции, способного удовлетворить имеющийся спрос на рынке недвижимости региона. В качестве инструментов здесь может выступать введение обязательной нормы страхования гражданином взятого кредита. Для создания надежной страховой защиты от рисков при жилищном кредитовании страховщики включены в состав участников ипотечного рынка.

Одним из способов формирования долгосрочных инвестиционных ресурсов является, по-нашему мнению, включение таких институциональных инвесторов, как страховые компании, аккумулирующие значительные объемы инвестиционных ресурсов и способные выступить мощным рычагом для развития ипотечной системы жилищного строительства. В Московской ипотечной программе предусмотрен достаточно большой спектр видов страхования (табл. 3.1).

**Таблица 3.1**  
**Состав страховщиков — основных участников**  
**ипотечного рынка г. Москвы**

Страховщики	Функции
Страховые компании	Лицензированные страховые компании, осуществляющие имущественное страхование (страхование заложенного жилья), страхование жизни и трудоспособности заемщика, страхование гражданско-правовой ответственности участников ипотечного рынка
Московское муниципальное страховое агентство	Осуществляет все формы страхования, связанные с ипотечным кредитованием, включая отдельные кредитные риски финансовых институтов, действующих в рамках Московской ипотечной программы
Квалифицированные МИА страховые компании	Страховые компании, отвечающие требованиям Московского ипотечного агентства (МИА) и на основании этого рекомендованные им для осуществления страховой деятельности на рынке ипотечного кредитования

При ипотечном жилищном кредитовании может применяться несколько видов страхования (табл. 3.2).

В качестве эффективного инструмента модернизации системы ипотечного кредитования в регионе может выступить органичное включение страховых институтов в систему жилищного кредитования, что расширяет ресурсную базу жилищного финансирования и снижает кредитные риски.

Таблица 3.2

## Страхование при ипотечном кредитовании в г. Москве

Вид страхования	Функции страховых компаний
Имущественное страхование	Страхование предмета залога как обязательное условие обеспечения интересов залогодержателя (кредитора). Договор о страховании заложенного имущества заключается с заемщиком за его счет
Страхование гражданско-правовой ответственности участников рынка	Требуется в случаях, предусмотренных договорными отношениями участников, а в некоторых — действующим законодательством (например, обязательное страхование ответственности оценочных организаций в соответствии с Законом «Об оценочной деятельности в г. Москве»)
Страхование жизни и трудоспособности заемщиков	Осуществляется при необходимости в случаях, предусмотренных внутренними процедурами банков-кредиторов

В Российской Федерации за семилетнюю историю развития ипотечного законодательства (с 1998 г. — принятия Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» по 2005 г.) российский ипотечный рынок сделал большой скачок. Однако на сегодняшний день развитой рынок ипотечных ценных бумаг (ИЦБ) отсутствует. Возможно, спустя 3—4 года сегмент ИЦБ займет достойное (если не главенствующее) место на национальном рынке капиталов. Федеральным законом предусмотрен выпуск трех видов ИЦБ: 1) облигации с ипотечным покрытием (залоговое обеспечение), выпускаемые кредитными организациями; 2) облигации с ипотечным покрытием (залоговое обеспечение), выпускаемые ипотечными агентами; 3) ипотечный сертификат участия.

В дальнейшем право гражданства получила еще одна «ипотечная» бумага — пай ипотечного закрытого ПИФа. Для каждого вида ИЦБ характер возникающих при эмиссии проблем, строго говоря, весьма специфичен. Например, возникает ощущение полной невостребованности банковских облигаций с ипотечным покрытием в будущем. По крайней мере, предусмотренные законом об ИЦБ жесткие ограничения, якобы призванные обеспечить защиту владельцев таких ценных бумаг, на практике не способны обеспечить зримых преимуществ ни эмитенту, ни инвесторам. Рейтинг данных бумаг, по-видимому, не превысит рейтинга банка по необеспеченным долговым обязательствам,

а гибкость управления ипотечными активами снизится или, по крайней мере, будет аналогична той, что достижима при выпуске облигаций под залог кредитных требований.

В случае банкротства банка-эмитента выплаты по ИЦБ в соответствии с оригинальным графиком прекращаются, а это равнозначно неисполнению обязательств. Тот факт, что выплата обязательств владельцам облигаций происходит из ипотечного покрытия, т.е. в «нулевую» очередь, не влияет на уровень кредитного рейтинга облигаций. Видимо, это позволяет сделать вывод, что стоимость заимствований, привлекаемых банком путем выпуска ипотечных облигаций, выпуска обычных необеспеченных облигаций или облигаций под залог ипотечных кредитов, практически не будет различаться или такое различие будет крайне незначительным.

Нами выделены три основных этапа развития ипотечного кредитования в нашей стране.

I этап (1991—1998) связан с формированием минимально необходимой законодательной базы для осуществления ипотечного кредитования; поиском российскими банками реальных схем кредитования с приемлемым уровнем риска в неблагоприятных российских условиях. Ипотечный рынок данного периода характеризуется краткосрочностью (от нескольких месяцев до трех лет); высокой стоимостью кредитных ресурсов (25—30%); преимущественным предоставлением средств в иностранной валюте: кредитованием через специализированные банки; использованием крайне неэффективной в условиях отрицательных рыночных ставок по вкладам системы накопительных жилищных счетов; широким применением квазипотечных схем, наибольшее распространение из которых получила «продажа жилья в рассрочку», основанная на заключении с заемщиком договора аренды приобретаемого жилья с правом его последующего выкупа.

II этап (1998—2003) характеризуется преобладанием классической схемы ипотечного кредитования под залог приобретаемой недвижимости, чему способствовало принятие Закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». Представляется необходимым в ходе данного этапа выделить период с августа 1998 г. по 2000 г., характеризующийся «застоем» на ипотечном рынке. Сложившуюся ситуацию обусловили негативные последствия финансового кризиса, проявившиеся в увеличении доли активов проблемных банков в совокупных активах банковской системы с 1 августа 1998 г. по 1 марта 1999 г. соответственно с 12,1 до 43,3%, уменьшении доли депозитов физических лиц в совокупных пассивах банковской системы за аналогичный период с 25,4 до 17,7%. В целом второй этап связан с вовлечением в ипотечный процесс

универсальных банков, увеличением сроков кредитования (до 15—20 лет), снижением процентной ставки в среднем до 11—15% в валюте и 15—18% в рублях, апробацией региональных схем.

III этап (2003 г. — настоящее время) характеризуется активизацией деятельности Федерального агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). Средства от размещения ценных бумаг используются агентством для рефинансирования ипотечных кредитов, выданных в российских регионах.

Таким образом, в настоящее время наметилась тенденция к формированию межрегиональных горизонтальных связей и интегрированию региональных рынков в национальную систему ипотечного кредитования, которая послужит импульсом к вовлечению средств частных инвесторов и населения в ипотечные инвестиции.

### **3.2. Усиление роли государства в расширении инвестиционных возможностей на основе ипотечного кредитования**

Основная функция государства в процессе формировании рыночной системы ипотечного кредитования состоит в создании надежной законодательной и нормативной базы, которая должна быть направлена как на закрепление прав кредиторов — залогодержателей и инвесторов, представляющих долгосрочные кредитные ресурсы, так и на обеспечение социальных гарантий граждан, приобретающих жилье с помощью кредитов. Задача состоит в установлении оптимального баланса прав, делающего, с одной стороны, систему кредитования надежной и наименее рискованной, с тем, чтобы кредитно-банковская система была заинтересована в ее реализации, и, с другой стороны, доступной и безопасной для граждан-заемщиков. Учитывая начальный период формирования системы, государство может также создать определенные стимулирующие условия ее развития, а также взять на себя часть рисков, а именно: 1) совершенствование правовых основ реализации прав по ипотеке; 2) регулирование инвестиционных механизмов привлечения долгосрочных кредитных ресурсов; 3) создание благоприятной налоговой среды для ипотечного кредитования; 4) организацию эффективных условий работы кредитных организаций на рынке ипотечных кредитов.

Во всех странах с развитыми системами ипотечного кредитования государство оказывало и оказывает кредитным институтам и гражданам-заемщикам огромную помощь, особенно в период формирования ипотечных систем. Анализ становления и развития института ипотеки показывает, сколь важно участие государства в этом процессе.

В США в течение долгого времени более половины всех ипотечных кредитов составляли гарантированные государством кредиты, постепенно их объем уменьшался, и в настоящее время гарантированные кредиты составляют всего 20%, остальные 80% — это обычные кредиты без субсидирования и государственных гарантий. Уменьшение доли гарантированных кредитов достаточно наглядно показывает, как по мере становления долгосрочного кредитования и восстановления экономики роль государства как гаранта и участника-инвестора в данном секторе рыночной экономики уменьшается. Однако уход государства с данного направления компенсируется расширением жилищного инвестиционного рынка с образованием мощного вторичного рынка ипотечных кредитов.

Для стабилизации разбалансированного рынка правительством США была разработана долгосрочная инвестиционная программа, ориентированная на решение крупных жилищных программ через участие в жилищном инвестировании населения с небольшими доходами. Через становление эффективной системы ипотечного кредитования осуществлялась стабилизация всего финансового сектора, что позволило восстановить функции значительной части американской экономики.

Разработанные и проводимые государством долгосрочные жилищные программы привели к необходимости создания специализированных государственных институтов и выработке гарантированной государством финансовой технологии — гарантии и покупки государством ипотечных кредитов у кредитных институтов. С созданием государственных инвестиционных институтов (вторичный рынок залоговых появился несколько позже) новые функции государства-участника и государства-инвестора, несомненно, вносили стабилизирующее начало. Контролирующая и регулирующая роль государства, введение программы стандартизации ипотечного кредита, гарантии и страхования льготных кредитов снимали значительную часть рисков, делали кредиты более привлекательными и качественными для кредиторов. Стrатегическое направление на государственное субсидирование ипотечного кредитования групп населения с невысокими доходами значительно расширяло рамки доступности жилищного кредитования и способствовало его огромной популярности. В результате всех этих мер достаточно быстро возник крупный жилищный сектор частного жилья, ставший конкурентоспособным по отношению к арендному сектору. При этом вновь созданный сектор частного жилья сам становился объектом нового инвестирования (объектом залога) с последующей «раскруткой» новой инвестиционной спирали и вовлечением в нее все большего количества объектов недвижимости.

Переход от достаточно несложной инвестиционной системы к полноценному крупномасштабному вторичному рынку ипотечных кредитов с применением новых технологических схем был осуществлен только спустя несколько десятилетий. Расширяясь вглубь и вширь, изменяясь структурно и качественно, жилищная инвестиционная система во все большей степени внедрялась в общую финансово-кредитную систему и все больше цементировала ее, обеспечивая постоянный рост инвестиций в жилищный сектор.

Управление инвестиционным процессом осуществляется путем регулирования объема продаж ипотечных ценных бумаг государственными и полугосударственными институтами — основными операторами вторичного рынка. В периоды кризисов государство проводит политику льготного кредитования, чтобы ускорить наступление экономического подъема; в разгар кредитного бума, наоборот, более жесткую политику. Сдерживающая политика обуславливает отток финансовых и других ресурсов в иные секторы экономики.

В ходе анализа роли американского государства в становлении и формировании жилищного инвестирования выявляется эффективность передачи многих функций государства полугосударственным или негосударственным структурам. Однако необходимо отметить, что эта передача осуществляется, во-первых, в условиях жесткого государственного управления этими институтами, во-вторых, уже после становления эффективного кредитно-жилищного рынка и этих институтов, в-третьих, после их многолетней работы сначала в качестве государственных, а затем полугосударственных структур.

Последовательная политика государства дала возможность ипотечной системе окрепнуть законодательно и развиться институционально, создать высокоразвитый и надежный вторичный рынок ипотечных кредитов и ценных бумаг.

Таким образом, суммируя вышеизложенное, необходимо отметить, что основными факторами эффективного развития системы ипотечного инвестирования в развитых странах явились:

- непосредственное участие государства в инвестиционном процессе, в том числе в качестве основного агента жилищного рынка по покупке и гарантии ипотечных кредитов, а также их секьюризации в целях стабилизации финансового и жилищно-кредитного рынков;

- четкая социальная направленность проводимых мер, которая сама по себе явила основным рычагом становления жилищного рынка, как стимулирующим, так и стабилизирующим фактором развития экономики.

Основной формой государственной поддержки ипотечных кредиторов являются государственные гарантии, обеспечивающие дополнительное покрытие эмитируемых ценных бумаг. Так, в США государственные гарантии обеспечивали выпуск MBS более 30 лет вплоть до 1970 г., когда было разрешено выпускать ипотечные облигации на основе кредитов, не обеспеченных государственными гарантиями.

Но на этом государственная поддержка не закончилась, а приобрела иную форму. Федеральное законодательство США разрешило использовать бюджетные средства на приобретение MBS, тем самым приравняв этот вид ценных бумаг к государственным обязательствам. Комитет по открытому рынку ФРС уполномочен покупать и продавать их при проведении денежно-кредитной политики.

Не менее важной формой государственной поддержки является страхование ипотечных кредитов на жилье. Основные программы страхования ипотечных кредитов в развитых странах разработаны для облегчения приобретения, строительства или реконструкции жилья определенными категориями граждан, которые не в состоянии выполнить требования внесения первоначального платежа по обычным кредитам. В первую очередь необходимо оказывать содействие тем, кто впервые покупает жилье, покупателям жилья из числа национальных меньшинств, а также покупателям с низким и умеренным доходом, т.е. наиболее нуждающимся в дополнительной помощи.

Первым объектом имущественного страхования должно являться жилье, предоставляемое в ипотеку в качестве обеспечения долгосрочного кредита.

Вторым объектом страхования должно являться право собственности владельца жилья, являющегося предметом ипотеки.

Еще одна форма государственной поддержки — адресная финансовая помощь гражданам при приобретении жилья, в том числе с привлечением ипотечных кредитов — является неотъемлемым элементом жилищно-социальной политики. Наиболее отрегулированной представляется система социальной поддержки заемщиков в Германии. Вкладчики стройсберкасс получают ежегодные премии за свои сбережения (до 10% к накопленной сумме). После получения жилищного кредита государство использует прямые (денежные дотации при погашении процентов), например гашение части кредита при рождении в семье заемщика ребенка, и непрямые (налоговые льготы) формы помощи заемщику — в зависимости от имущественного состояния, состава его семьи и т.п.

Обобщая опыт развития ипотечного кредитования в зарубежных странах, следует отметить, что именно ипотечное кредитование яви-

лось одним из основных факторов роста инвестиционных возможностей, а следовательно, и экономического развития в США (новый курс Рузвельта), Германии (послевоенные реформы Эрхарда), Аргентине (план Ковальо) и Чили (реформы Пиночета).

Этим самым государство очерчивает зону действия выбранной технологии, фиксирует все правила работы данного рынка в законодательном и ином виде и заходит на это поле в качестве главного игрока и главного арбитра. Затем оно постепенно выходит из игры, продолжая ее контролировать, неся ответственность за то, что делается во всех секторах рынка, постоянно внося в него необходимые изменения и корректизы.

Государство влияет на все инвестиционные процессы, на создание эффективной структуры финансовых институтов, работающей системы финансовых потоков, необходимой рыночной инфраструктуры, на выработку новых технологий и т.д. через проведение определенной государственной политики и многочисленные механизмы и рычаги управления. При этом одним из главных факторов эффективности любой инвестиционной системы является обязательная доходность любой инвестиционной деятельности для всех субъектов инвестирования по всей финансовой цепочке на всех этапах инвестирования.

Таким образом, применительно к ИК основная роль государства заключается в создании самого института ипотеки и условий для надежного функционирования всей системы ипотечного кредитования. Всеми государствами проводится специальная политика, основой которой являются целенаправленные добровольные сбережения и экономия населением средств в целях приобретения собственного жилья, накопления инвестиционного капитала. Она направлена на извлечение так называемых потребительских излишков — средств, которые могут быть не истрачены, а отложены и определенным образом накоплены. При хорошей государственной организации аккумуляции свободных денежных средств это один из наиболее доступных путей развития жилищного инвестирования.

До тех пор пока Правительство РФ не станет активно участвовать в создании ипотечного рынка, говорить о построении достаточной инвестиционной системы не приходится. На наш взгляд, основными направлениями участия государства в формировании жилищного инвестиционного комплекса должны быть следующие.

Во-первых, создание правовой основы, обеспечивающей эффективное взаимодействие всех участников процесса ипотечного кредитования, где государство выполняет регулирующую роль. Во-вторых, обеспечение финансовых гарантий и страхования рисков инвесторам,

направляющим свой капитал на рынок долгосрочных жилищных ипотечных кредитов. В-третьих, создание в стране благоприятной экономико-политической обстановки, повышение уровня благосостояния населения, что выступает ключевыми условиями для привлечения кредитных ресурсов в сферу долгосрочного ипотечного кредитования. В-четвертых, поддержка социально значимых групп населения путем предоставления субсидий для оплаты первоначального взноса при получении ипотечного кредита. В-пятых, совершенствование законодательной и нормативной базы ИК и эффективного функционирования первичного и вторичного рынков ипотечных жилищных кредитов. В-шестых, снижение кредитных рисков, для чего необходимо обеспечить кредитору реальную возможность обращения взыскания и реализации заложенного имущества. В-седьмых, снижение риска процентной ставки с использованием кредиторами при расчете платежей по кредиту различных методов их индексации с учетом инфляции и доходов заемщика.

Наконец, существенна роль государства в создании условий для привлечения инвестиций в сферу реконструкции (санации) жилых домов. Без активного участия государственных органов власти в решении проблемы сохранения и модернизации жилищного фонда не обойтись. Реконструкции жилых домов должен быть придан статус государственного приоритета при проведении жилищной политики на ближайший период. Для этого требуется реализация комплекса мероприятий, направленных на снижение неоправданных потерь, ликвидацию бесхозяйственности, повышение эффективности работы жилищных организаций и формирование в данной сфере экономических отношений между всеми участниками хозяйственного процесса. Эти меры невозможно осуществить одномоментно, и потому успех в проведении реконструкции жилых домов зависит от технологической их последовательности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Для организации такой работы, на наш взгляд, необходимо принять федеральную целевую программу реконструкции жилых домов, не подлежащих сносу. Эта программа должна быть взаимоувязана с другими программами, принятыми в жилищной сфере. Целесообразна следующая методология ее разработки и реализации.

В качестве первого этапа программы на федеральном уровне надо предусмотреть решение следующих вопросов: нормативно-правовое обеспечение сохранения и реконструкции жилищного фонда; проведение организационных мер по реформированию существующей неэффективной системы управления жилой недвижимостью, обоснование и выбор наиболее рациональных технических решений по реконструк-

ции жилых домов, не подлежащих сносу; разработка экономических механизмов, расширяющих возможности привлечения финансово-кредитных, инвестиционных и других ресурсов для реконструкции жилья.

В конечном итоге результатом первого этапа является создание методического, информационного, нормативно-правового и организационного обеспечения программы реконструкции. Затем необходимо отработать многоступенчатый механизм ее реализации, проведения конкурсов. В первую очередь на участие в программе будут допускаться наиболее подготовленные регионы и муниципальные образования, отвечающие требованиям документации, включающим наличие переселенческого фонда, развитой материально-технической базы, собственных источников инвестирования и т.д.

Одновременно необходимо формировать систему межрегиональных фондов или других финансовых институтов, позволяющих аккумулировать часть прибыли, полученной за счет государственных вложений, и в дальнейшем направлять ее также через систему конкурсов на реконструкцию жилищного фонда менее подготовленных регионов и муниципальных образований.

Подводя итоги проведенного исследования, приходится признать, что ситуация с финансированием жилищного строительства за счет ипотечных кредитов, предоставляемых населению, в настоящее время остается неудовлетворительной и вряд ли улучшится в ближайшее время. При решении жилищной проблемы ключевыми, по нашему мнению, являются три направления — развитие арендного рынка жилья, кредитование населения через систему строительных сберегательных банков и непосредственно ипотечное кредитование.

Развитие рынка арендного жилья позволит быстро расселить население по отдельным квартирам, сбалансировать цены на рынке недвижимости, а также способствовать развитию ипотечного кредитования. Хорошо известно, что недвижимость, приносящая доход, является более надежным залогом, чем частная жилищная собственность. Особенно это касается коммерческой недвижимости (выставочных, торговых и офисных зданий). Стоимость такой недвижимости увеличивается во времени, а получаемая арендная плата гарантирует возможность погашения кредита. Смена ориентиров жилищной политики государства с бесплатной раздачи жилья очередникам на передачу его в аренду позволит стабилизировать цены на рынке недвижимости и пополнить местные бюджеты.

Очевидно, что в ближайшее время средства населения будут продолжать привлекаться в основном в виде долевого строительства

жилья. Сделать этот процесс более цивилизованным и снизить риски граждан можно было бы через создание сети специализированных банков строительных сбережений. В этой связи необходимо ввести 100%-ное государственное гарантирование вкладов граждан в этих банках.

К сожалению, приходится констатировать, что попытки привить в России американскую модель ипотечного рынка, несмотря на всю ее привлекательность, не удаются. Причины здесь кроются в нестабильности российской экономики, бездействии федеральных властей, слабом развитии финансового рынка. Без государственных гарантий, без страхования, без «отлучения» от доллара ипотечный рынок в нашей стране создать невозможно. Поэтому в ближайшее время ипотека в России будет существовать как локальная банковская услуга, без привлечения ресурсов с финансового рынка. Ведь логика развития системы жилищного кредитования состоит в следующем. На первом этапе реализуются различные накопительные схемы, на втором — начинают действовать ссудо-сберегательные учреждения, подготавливая почву для внедрения на третьем этапе одноуровневой системы ипотечного кредитования и, наконец, лишь с формированием всех необходимых предпосылок развития рынка ипотечного кредита — на четвертом этапе — начинает в полном масштабе работать двухуровневая схема с активным вторичным рынком секьюритизованных ценных бумаг. Поэтому, по нашему мнению, государственная жилищная политика должна быть направлена, во-первых, на всемерную поддержку региональных инициатив (накопительные и ссудо-сберегательные механизмы), учитывающих реалии российской экономики, а во-вторых, на постепенное, но целенаправленное формирование институциональных, правовых и финансовых предпосылок к внедрению полноценной двухуровневой ипотеки.

На федеральном уровне к главным проблемам государственного регулирования инвестиционных возможностей ипотечного кредитования относятся: устранение инфляции; модернизация и техническое перевооружение производственных мощностей; реновация строительных машин; ускорение инвестиционного процесса; максимальное использование производственного потенциала (средств и предметов труда, трудовых ресурсов); стимулирование развития научно-технического прогресса; организация контроля над расходованием ресурсов и использованием инвестиционных источников.

Особое значение следует придать региональной государственной политике. Региональное государственное регулирование должно ориентироваться на экономические цели и учитывать следующие факторы:

интересы всей страны; интересы населения региона; необходимость эффективного использования ресурсов региона; создание условий для физического и духовного развития населения региона. Успешное функционирование региональной экономики во многом будет зависеть как от поддержки федеральных органов управления, так и от умения руководителей регионов принимать правильные решения, учитывающие не только интересы регионов, но и центра.

Главным в проведении региональной политики должно быть не отмежевание от центральных органов управления, а способствование проведению правильной государственной политики страны. Государственные интересы страны должны быть превыше всего. Нельзя забывать о том, что все регионы связаны общегосударственным единством в обслуживании транспортом, энергоресурсами, информационными коммуникациями, финансами, недрами, а также необходимостью исполнения национального долга по укреплению и защите родины, поднятию жизненного уровня населения страны.

Государственная поддержка граждан, желающих получить ипотечные кредиты на стандартных банковских условиях, но не располагающих достаточными доходами, вполне может быть организована через систему предоставления субсидий для оплаты первоначального взноса при получении ипотечного кредита, что сократит необходимый размер кредита. Указанные субсидии могут предоставляться в соответствии с бюджетными возможностями в размере от 5 до 60% рыночной стоимости жилья по социальной норме в зависимости от категории граждан, уровня дохода и времени ожидания после постановки на учет по улучшению жилищных условий, при этом целесообразно участие граждан в приобретении жилья, в том числе собственными средствами в целях заинтересованности возврата кредита, а сумма кредита не должна быть менее 30% стоимости приобретаемой квартиры (вопрос о соответствии требований стоимости залога).

Описывая возможную модель развития ипотечного кредитования в России и роль государства в данном процессе, следует отметить и большую роль органов местной власти в решении данной задачи. Решение жилищной проблемы, координация деятельности всех субъектов рынка жилья в существенной мере зависят от деятельности региональных местных администраций. Именно на региональном и местном уровнях можно существенно повлиять на активизацию деятельности всех участников жилищного рынка, начиная с застройщиков, создателей жилья и включая банки и другие финансовые организации, желающие предложить свои услуги на этом рынке.

Воздействие со стороны администраций субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления может быть оказано в следующих основных направлениях:

1. Прямое воздействие на стимулирование спроса населения на жилье посредством бюджетных средств использования, предназначенных для целевой адресной поддержки нуждающимся в улучшении жилищных условий. Это может быть в форме безвозмездных субсидий, предоставляемых на выплату первоначального взноса. Для наименее обеспеченной части этой группы населения целесообразно предоставлять жилье на правах социального найма муниципального жилищного фонда. При увеличении доли субсидирования возможен охват программой ипотечного кредитования граждан из малообеспеченных семей, которые составляют основную часть лиц, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий.

2. Выделение части бюджетных средств на гарантии по ценным бумагам, обеспеченных ипотечными жилищными кредитами, которые будут участвовать в процессе рефинансирования операторами вторичного рынка ипотечных кредитов, выданных банками, предоставление средств с целью кредитования на льготных условиях отдельных категорий граждан. Предоставление подобных гарантий позволит существенно снизить «цену заимствования» свободных денежных средств частных инвесторов, другими словами, повысит надежность, но снизит доходность по ценным бумагам, с помощью которых можно привлечь долгосрочные и максимально дешевые ресурсы в региональный жилищный рынок.

### **3.3. Основные направления расширения инвестиционных возможностей на основе совершенствования системы ИК**

Формирование и становление российской системы ипотечного кредитования происходит по двум параллельным направлениям: первое — это адаптация зарубежных моделей, второе — это формирование недостающих элементов ипотечной модели, которые были бы адекватны национальной экономической ситуации и менталитету хозяйствующих субъектов. Можно говорить о том, что складывающаяся российская модель пока не имеет четких границ, которые бы описывали всю совокупность элементов, составляющих эту модель, однако в ее развитии определено генеральное направление, которое задается относительно низким уровнем доходов большей части населения.

Определяя основные возможные подходы к созданию эффективного рыночного механизма финансирования недвижимости, необходимо выделить следующие основные, взаимосвязанные блоки данного процесса:

- 1) долгосрочное ипотечное кредитование населения;
- 2) кредитование жилищного строительства;
- 3) государственная бюджетная поддержка населения на цели приобретения жилья.

Ключевыми условиями для привлечения кредитных ресурсов в сферу долгосрочного ИК являются создание в стране благоприятной экономико-политической обстановки, разработка в полной мере необходимой законодательно-нормативной базы и повышение платежеспособного спроса. Одним из центральных вопросов является стандартизация процедур выдачи и обслуживания ипотечных кредитов, правил оценки платежеспособности заемщиков, а также финансовых инструментов для привлечения средств.

В заключение хотелось бы отметить, что к настоящему времени в России сложились серьезные недостатки ИК, но вместе с этим сложились и предпосылки для его развития: начинают формироваться рыночные отношения между субъектами ипотечных схем, развиваются региональные системы ипотечного жилищного кредитования. Немаловажным фактором являются интерес и поддержка местных и федеральных органов власти. Таким образом, через два-три года можно рассчитывать на то, что в России выстроится отложенная, лишенная юридических противоречий самофинансируемая система ипотечного кредитования, основанная на развитии рынка ипотечных ценных бумаг как неотъемлемой ее части.

Одна из главных проблем в этой области — вопрос о мобилизации ресурсов для ипотечного кредитования, учитывая его долгосрочный характер. Проблему привлечения кредитных ресурсов для долгосрочного ипотечного кредитования можно считать наиболее критичной для развития системы ипотечного кредитования в России. Ни один коммерческий банк не в состоянии формировать кредитный портфель из долгосрочных кредитов, опираясь при этом на краткосрочные источники. Несоответствие банковских активов и пассивов по срокам и ставкам рано или поздно приводит к потере ликвидности и банкротству банка. Основным источником средств для банков является привлечение вкладов и депозитов, которые носят, как правило, краткосрочный характер, таким образом, серьезным экономическим препятствием для развития ипотечного кредита следует считать то обстоятельство, что при определенном избытке краткосрочных кредитных

ресурсов в банковской системе почти полностью отсутствуют ресурсы долгосрочные.

Решение правовых и организационных вопросов не является достаточным, так как не решен основной на сегодняшнее время вопрос — экономический, решение которого в свою очередь невозможно без определенной поддержки со стороны Правительства РФ и Банка России. Основной экономической проблемой, препятствующей развитию системы ипотечного кредитования в Российской Федерации, на сегодняшний день является существующий на рынке ипотечного кредитования разрыв между реальным спросом на ипотечные кредиты и их предложением со стороны коммерческих банков. Предложение ипотечных кредитов определяется условиями заимствования финансовыми посредниками — коммерческими банками средств с рынка. Разбалансированность между предложением ипотечных кредитов, которое в состоянии сегодня обеспечивать кредитная система страны, является ключевым вопросом, решение которого обеспечит успех развития ипотеки в стране.

В целом привлечение долгосрочных ресурсов для ипотечного кредитования, по нашему мнению, может осуществляться из следующих источников:

- а) кредитные линии и займы, предоставляемые банками, а также иными организациями (фондами);
- б) средства, предоставленные институциональными инвесторами (пенсионными фондами и страховыми организациями, паевыми инвестиционными фондами и др.) сроком на 5—10 лет;
- в) размещение эмиссионных ипотечных ценных бумаг;
- г) средства от продажи целевых облигационных займов.

На сегодняшний день в отношении выпуска кредиторами эмиссионных ИЦБ и их реализации на финансовом рынке данный порядок требует совершенствования, и, как следствие, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации. При этом необходимо законодательно закрепить понятие «эмиссионная ипотечная ценная бумага», включающее требования к обеспечению этих ценных бумаг, порядку и полноте раскрытия информации об эмитенте, требования к самим эмитентам, порядку лицензирования и т.д. Должен быть установлен особый порядок выпуска и обращения эмиссионных ипотечных ценных бумаг. Кроме того, как отмечалось выше, в сегодняшних условиях предельного падения доверия инвесторов к частным кредитным организациям эмиссия ипотечных бумаг банками — ипотечными кредиторами представляется достаточно нелегкой.

Ипотечные ценные бумаги предоставляют их владельцам право на получение их номинальной стоимости и процентов от номинальной стоимости. Условия выпуска (эмиссий) ипотечных ценных бумаг могут предусматривать дату, не ранее которой владельцы ипотечных ценных бумаг могут потребовать от эмитента досрочного исполнения обязательств по ним (досрочного их погашения), а также условия и порядок такого досрочного исполнения.

Кредитные организации, имеющие в своем распоряжении квалифицированные кадры и развитые кредитные технологии, способны произвести грамотную экспертизу закладных, поскольку переход прав по закладной означает передачу тем самым этому же лицу прав по обеспеченному ипотекой обязательству (кредиту). Необходимо урегулировать вопрос о налогообложении ОФБУ (доверительных управляющих и учредителей).

Региональные и местные органы власти, заинтересованные в развитии ипотечного кредитования в своем регионе, могут инициировать создание ОФБУ при крупных региональных банках. В фондах могут размещаться денежные средства региональных и местных органов власти, направленные на поддержку ипотечного кредитования, а также средства пенсионных фондов, средства населения, средства предприятий.

При этом бюджетные средства, направленные в ОФБУ, следует рассматривать не как безвозмездное бюджетное финансирование программы, а как долгосрочный актив, приносящий стабильный индексированный доход, защищенный от возможного банкротства кредитной организации, поскольку кредитная организация является лишь доверительным управляющим, а имущество, переданное в управление, не будет включено в конкурсную массу при банкротстве банка. При этом в инвестиционной декларации может быть указано, что денежные средства учредителей направляются на покупку закладных данного региона, или другие ограничения.

Главным преимуществом данной схемы является то, что в регионе создается рынок закладных, что необходимо для создания самодостаточной системы рефинансирования ипотечного кредитования в регионе и активного вовлечения кредитных организаций региона в систему ипотечного кредитования.

Одним из ресурсов ипотечного кредитования предлагается рассмотреть средства пенсионных резервов ПФР. Принимая во внимание проведение реформы системы пенсионного обеспечения, планируемый поэтапный переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную

роль должны играть накопительные механизмы финансирования пенсий на основе рационального сочетания государственных и негосударственных форм пенсионного обеспечения, целесообразно провести анализ возможности использования средств пенсионных резервов на жилищное финансирование.

## Выводы

Для совершенствования системы ипотечного кредитования с целью роста инвестиционных возможностей необходимо предусмотреть решение следующих основных задач:

- совершенствование законодательной и нормативной базы, используемой для регулирования системы ипотечного кредитования, т.е. эффективного функционирования первичного и вторичного рынков ипотечных кредитов;
- создание и внедрение универсального механизма обеспечения притока долгосрочных внебюджетных финансовых ресурсов на рынок ипотечных кредитов;
- создание инфраструктуры, обеспечивающей эффективное взаимодействие всех участников рынка ипотечных кредитов;
- осуществление мер по снижению рисков, связанных с долгосрочным кредитованием, повышение рентабельности и привлекательности ипотечного кредитования для банковского сектора;
- создание системы ипотечного кредитования, включающей функции вторичного рынка ипотечных займов, способствующих эффективному распределению кредитных ресурсов;
- налоговое стимулирование граждан, получающих ипотечные кредиты, кредиторов и инвесторов, обеспечивающих широкое их участие в ипотечном кредитовании;
- создание равных условий для свободной конкуренции между субъектами рынка ипотечных жилищных кредитов, а также механизмов социальной защиты заемщиков;
- оказание помощи семьям со средними и низкими доходами в приобретении жилья за счет предоставления субсидий на оплату первоначального взноса при использовании ипотечного кредита;
- поощрение организаций, имеющих долгосрочные ресурсы (например, ресурсы пенсионных фондов) для вложения средств в ипотечные инвестиции;
- активное участие государства и местных органов власти в реализации;
- создание ипотечных программ с целью усиления его макроэкономического эффекта.

## Заключение

Основные выводы состоят в следующем:

- дана авторская трактовка понятия ипотечного кредита;
- предложено ввести в научный оборот расширенное понятие ипотечного кредита: в узком смысле слова — это кредит, выданный под залог недвижимого имущества, который обязывает заемщика производить обратные выплаты по определенной схеме; в широком же смысле слова — как кредит (денежная ссуда), выдаваемый заемщику кредитным учреждением под залог недвижимости в виде закладной — долгового свидетельства, подтверждающего право залогодержателя по обеспеченному ипотекой обязательству, что обязывает заемщика производить обратные выплаты по определенной схеме;
- на основе анализа функций ипотечного кредита предложено расширить их характеристику за счет введения такого важного аспекта, как социальная функция, и в этой связи считать, что одной из функций ипотечного кредита является его способность улучшать жизненные условия населения;
- вводится в экономический анализ такое понятие инвестиций, как ипотечные инвестиции, рассматривая их как часть финансовых инвестиций, формирующихся за счет ипотечного кредитования и способствующих росту реального капитала в сфере недвижимости;
- общие и специфические принципы становления и развития инвестиционных возможностей ипотечного кредитования в США, странах Западной Европы и Азии могут быть использованы для построения и развития системы ипотечного кредитования в современной России;
- инвестиционные возможности ипотечного кредитования возникают на основе формирования и развития механизма трансформаций денежных сбережений населения в инвестиции, и на этой основе выдвинут принцип моделирования инвестиционного портфеля, способствующего разрешению противоречий между сбережениями и потреблением домашних хозяйств, личными и общественными интересами, спросом и предложением недвижимости на определенном этапе экономического развития;
- первоочередными целями государственного регулирования в становлении и развитии ипотечного кредитования в России являются такие направления, как обеспечение финансовых гарантий и страхования инвестиционных рисков, субсидирование и поддержка социально значимых групп населения, построение правовых основ взаимодействия всех участников процесса ипотечного кредитования через стандартизацию процедур выдачи и обслуживания ипотечных кредитов, пра-

вил оценки платежеспособности заемщиков, а также финансовых инструментов для привлечения средств, разработка системы надежных показателей, отражающих изменение рыночной процентной ставки; определение порядка выпуска и обращения эмиссионных ипотечных ценных бумаг;

- активизация инвестиционных возможностей ипотечного кредитования зависит от совершенствования законодательной и нормативной базы ипотечного кредитования, в частности наличия четкого механизма регистрации сделок с недвижимостью и прав на нее, процедур доступа к этой информации участников рынка ипотечного кредитования, а также от организации рынка ипотечных ценных бумаг, развития системы адресного субсидирования граждан, институциональной основы ипотечного кредитования, ориентированной на использование эффективных стандартных финансовых механизмов с использованием мирового опыта, адаптированного к специфике российской экономики и банковской системы.

## Раздел IV

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

### Введение

Проведение курса рыночных реформ в России (1991—2001) практически ликвидировало прежнюю систему государственного контроля в управлении народным хозяйством, так как формирование рыночной экономики снимает потребность в ее реализации в сложившемся виде. Однако практикой доказано, что сами по себе рыночные силы не приводят к формированию эффективной рыночной экономики, способной обеспечить рост благосостояния общества. В России они толкают к закреплению сырьевой ориентации национального производства, сокращению потенциала обрабатывающих отраслей, а следовательно, потере конкурентоспособности не только отдельных товаров и услуг, но и всей российской экономики в целом. Более того, они плодят неэффективность, бюрократию и коррупцию, неопределенность точек экономического роста. В этих условиях единственно разумным шагом в достижении национальных целей, столь часто применявшимся в разных странах в период индустриализации, становится развитие системы государственного контроля, нахождение наиболее эффективных методов и средств ее реализации в современных условиях. Решение этой масштабной национальной задачи стратегического характера поставит нашу страну по уровню экономического развития в ряд наиболее развитых стран и обеспечит ей достойные позиции в мире. Поэтому в современной России сформировались новые государственные контрольные органы в лице федеральной службы России по налогам и сборам, валютному и экспертному контролю, антимонопольной деятельности, аудиторский контроль со стороны счетно-контрольных организаций, в частности главного контролирующего органа страны — Счетной палаты Российской Федерации. В правительственные документах современной России (с 2001 г. по настоящее время), акцентируя внимание на значимость рыночного контроля, все большее место занимает усиление роли государственного контроля в экономической системе. Это вызвано появлением «провалов рынка» в деятельности естественных монополий, особенно нефтяных компаний и электроэнергетики, налоговых служб, денежно-кредитной политике, освоении космоса, международной торговле и т.д.

Особая актуальность темы определяется еще и тем, что государственный контроль в системе рыночных отношений в условиях растущей глобализации существенно модифицируется, так как создается ситуация, когда практически ни одной стране не предписывается иметь только «свою систему государственного контроля». Именно эти и вышеприведенные обстоятельства делают избранную тему актуальной и значимой для научного исследования.

Вопросам государственного контроля в отечественной научной мысли уделялось и уделяется много внимания. Комплексное осмысливание избранной темы базировалось на изучении комплекса работ, посвященных становлению отношений собственности в рыночной экономике: Л.И. Абалкина, В.М. Агеева, В.Г. Белолипецкого, Н.И. Брагина, А.В. Бузгалина, Е.Н. Ведута, С.Ю. Глазьева, А.Г. Грязновой, Н.А. Кравченко, А.Л. Кудрина, В.М. Кудрова, Д.С. Львова, С.В. Любимцевой, И.К. Ларинова, В.И. Новичкова, С.С. Носовой, Ю.М. Осипова, Ф.Ф. Стерликова, В.Н. Щербакова, Ю.В. Яковца и др.

Важные аспекты, связанные с ролью государства в решении макроэкономических проблем, исследованы в работах зарубежных экономистов: А. Смита, Дж. Гэлбрейта, Дж. Кейнса, Р. Коуза, Р. Нурксе, П. Розенштейн-Родана, Г. Мюрдэля, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица, М. Фридмана и др.

Однако изучение многочисленных источников по избранной теме показывает, что, хотя и накопился достаточный научный материал, позволяющий сделать определенные выводы о тенденциях развития системы государственного контроля, тем не менее концептуальные основы государственного контроля в системе рыночных отношений в условиях глобализации требуют существенной доработки. Практика становления рыночной экономики в России показывает, что действующая система государственного контроля находится в начале качественно нового этапа ее становления и поиска принципиально новых вариантов ее развития. В связи с этим особого внимания требует исследование теоретических и практических проблем государственного контроля, обусловленных необходимостью адаптации к конкретным рыночным условиям. Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность и возрастающая значимость проблемы государственного контроля в системе рыночных отношений Российской Федерации в условиях растущей глобализации мировой экономики определили выбор темы, цель и постановку задач.

Целью работы являются разработка теоретико-методологических основ и макроэкономический анализ закономерностей и тенденций развития государственного контроля в системе рыночных отношений

в условиях глобализации и обоснования рекомендаций, направленных на повышение его эффективности (на примере России).

Достижение поставленной цели возможно при решении следующих задач:

- анализ теоретико-методологических основ исследования контроля в экономической системе;
- обобщение альтернативных подходов к исследованию сущности, функций, роли и значения государственного контроля в системе рыночных отношений;
- выявление причин эволюции взглядов на роль государственного контроля в различных экономических системах;
- анализ сфер деятельности и особенностей структурной организации государственного контроля;
- обоснование причин неэффективности государственного контроля;
- разработка направлений совершенствования государственного контроля над экономикой в условиях растущей глобализации мировой экономики (на примере России).

Объектом исследования являются процессы формирования и развития государственного контроля, происходящие под воздействием изменений в системе рыночных отношений в условиях глобализации в развитых странах и России. Предметом исследования являются социально-экономические отношения, обеспечивающие совершенствование государственного контроля в системе рыночных отношений в условиях глобализации в развитых странах и России.

Научная новизна работы заключается в том, что осуществлено комплексное политico-экономическое исследование концепции государственного контроля в системе рыночных отношений, обоснованы его формы, функции, роль и значение, а также разработаны основные направления в его совершенствовании в условиях глобализации (на примере России).

Основные научные результаты состоят в следующем:

- предложено контроль рассматривать как всеобщую категорию экономической теории и в макроэкономическом анализе использовать понятие «социально-экономический контроль» (СЭК);
- обоснована эволюция государственного контроля как результат смены форм собственности, способствующая или безраздельному его господству, или ограниченному (долевому) участию в эффективном функционировании экономики;
- расширены теоретические рамки подхода к анализу функций государственного контроля и предложено на современном этапе эко-

номического развития рассматривать государственный контроль как приоритетный управленческий ресурс;

- предложена оригинальная систематизация основных форм государственного контроля рыночной экономики в виде бюджетного, налогового, денежно-кредитного, валютного и антимонопольного;

- доказано, что выбор приоритетов при реформировании государственного контроля рыночной экономики находится в прямой зависимости от уровня экономического развития: чем выше уровень экономического развития, тем меньше потребность в государственном контроле;

- установлено, что активизация государственного контроля обусловлена «провалами рынка», присущими как развитым системам, так и экономикам, находящимся в переходном периоде;

- обоснованы наиболее эффективные направления развития государственного контроля, обеспечивающие сочетание глобальных и национальных интересов в целях модернизации и роста конкурентоспособности экономики России в условиях растущей глобализации мировой экономики.

# Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования контроля в экономической системе<sup>1</sup>

## 1.1. Методология исследования контроля в социально-экономической системе

С позиции экономической теории контроль в социально-экономической системе есть процесс отслеживания отклонений в социально-экономическом развитии (функционировании воспроизводственного процесса) с целью устранения возникающих нарушений (провалов рынка) и дальнейшего упорядочения связей между ее составляющими частями. Потребность в таком постоянном упорядочении — одна из объективных закономерностей существования и развития экономики. В системе экономического развития контроль объективно необходим. Он направляет экономическое развитие по установленным параметрам. Экономическое развитие и контроль тесно связаны друг с другом, взаимодействуя, они образуют устойчивую систему. В этой связи мы его называем социально-экономическим контролем (СЭК).

СЭК всегда обнаруживается там, где налицо «взаимодействие между различными социальными группами людей в интересах достижения стоящих перед ними задач»<sup>1</sup>. В результате СЭК может быть обеспечено упорядоченное и скоординированное сотрудничество людей, необходимое их единство в рамках постоянно развивающейся экономической жизни. Следовательно, объективная необходимость СЭК возникает всегда там, где наблюдаются любые варианты совместной деятельности людей. СЭК в этих условиях есть условие ее нормального функционирования, средство обеспечения эффективной экономической деятельности.

СЭК как необходимая функция общественного развития направлена на поддержание определенного порядка с целью устранения возникающих нарушений в процессе его реализации. Очевидно, что данная цель может быть достигнута путем соответствующего воздействия на поведение участников этих взаимосвязей. СЭК, следовательно, есть процесс воздействия на производственные отношения между людьми по поводу производства, распределения, обмена и потребления. Его объектом является поведение людей, их действия. Организующее воз-

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 42.

действие на поведение людей, координация совершаемых ими действий — это и есть СЭК, обеспечивающий сознательную целенаправленность их совместной деятельности.

СЭК достигает своей цели в пределах производственных отношений, которые являются по своей сути управленческими. Иными словами, для достижения поставленных целей деятельность людей должна быть согласована, скоординирована с помощью постановки программных задач и последующего контроля над их выполнением.

Рассматривая СЭК с позиции всеобщей категории в системе экономических отношений, прежде всего необходимо подчеркнуть, что отношения СЭК являются волевыми отношениями, т.е. отношения по поводу осуществления цели экономического развития. Люди контролируют действия других людей. Контролирующие и контролируемые люди наделены волей, сознанием, что и позволяет достигать стоящих целей в их совместной деятельности. Контроль предполагает определенную власть над людьми, носителем которой являются соответствующие субъекты в виде определенных органов власти. Отсюда его функции диктуют необходимость подчинения воли людей цели экономического развития. Например, задача, поставленная Президентом РФ по поводу удвоения ВВП к 2010 г., является общенациональной задачей. И решение ее возможно лишь в случае объединения воли всех участников экономической деятельности. Отсюда и контроль в данном случае выступает как общенациональный по отношению к данной цели.

СЭК реализуется в деятельности людей определенных органов власти. Выделение таких органов власти определено потребностями экономического развития. Как справедливо отмечается в литературе, логика жизни продиктовала потребность в людях узкоцелевого назначения. Формирование и эволюция СЭК предопределили необходимость выращивания специалистов, способных трудиться в системе контрольной деятельности и все возрастающих требований к ее качеству. В современный период деятельность по реализации функций контроля — прерогатива управленческих кадров, под которыми понимаются все работники исполнительной системы (государственных и муниципальных органов и организаций). Таким образом, контроль предстает перед нами в виде определенного, имеющего специфическое назначение и особые формы выражения варианта человеческой деятельности.

Сущность контроля проявляется в том, что он обеспечивает наблюдение за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица. «Контроль, — пишет Ю. Тихомиров, — призван

обеспечивать нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий<sup>1</sup>. К объектам контроля он относит анализ выполнения законов, указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормо-контроль, т.е. рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценку совершенных действий.

А.В. Ерицян определяет контроль как правовую процедуру, направленную на выявление возможных составов правонарушений, состоящую из стадии получения контролирующим субъектом необходимой информации, стадии правовой квалификации и из стадии принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту<sup>2</sup>.

Широко распространено как в отечественной, так и в зарубежной литературе понимание контроля как функции управления, суть которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

В целом позиции ученых сводятся к тому, что одни из них считают, что понятия «контроль» и «надзор» являются идентичными, другие (их большинство) полагают, что надзор, осуществляемый государственными органами, является разновидностью контроля.

Все эти дискуссии представляют для данной работы особый интерес, поскольку в них предлагается дифференцировать понятия «контроль» и «государственный контроль». На наш взгляд, правильно делается акцент на том, что основное назначение контроля состоит в проверке соблюдения законов; что контрольной деятельности присуща проверка, в ходе которой что-либо обследуется и выясняется; что контроль есть способ, средство, метод обеспечения законности и дисциплины в управлении.

Для нашего исследования предлагаемый анализ как понятий «контроль», «надзор», «проверка», так и самой сущности контрольной деятельности представляет существенный интерес. Однако рассмотрение контрольной деятельности в отрыве от целей, стоящих перед органами государства в целом, вне связи с процессами, происходящими в конкретной подконтрольной сфере, ведет, с нашей точки зрения,

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. Закон — основа стратегии // Президентский контроль. 2002. № 8. С. 3.

<sup>2</sup> Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. 2002. № 2. С. 18.

к обеднению содержания контроля, к превращению его в самоцель и затрудняет, кроме того, выявление специфики государственного контроля.

Контроль представляет собой систему, которую образуют во взаимодействии такие элементы, как субъект, объект и связи между ними.

Субъект контроля — это участник в системе процесса управления, который по своему функциональному назначению призван практически выявить возможные отклонения и способствовать их устранению в деятельности того или иного объекта. Он является носителем полномочий по обеспечению согласованности совместной деятельности людей на уровне объекта контроля. Данная подсистема целостной динамичной общественной системы является ведущим компонентом контроля. Это контролирующая система. И в роли её субъектов выступают люди, учреждения, государственные и негосударственные организации.

Объект контроля — это поведение участников социально-экономических отношений, складывающихся в процессе выполнения определенной социально-экономической задачи в результате совместной деятельности. В этом аспекте контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью устранения его отклонений от заданных параметров.

Фактически контроль по своей сути есть постоянное наблюдение за процессом функционирования объектов управления, всей системы управления в соответствии с предписаниями субъектов управления, выявление результатов управляющего воздействия, возможных отклонений от намеченного порядка действий, принятие мер, обеспечивающих устранение этих отклонений, и т.п. Налицо получение информации о состоянии управляемой системы на началах обратной связи, создание на данной основе базы для принятия новых управлений решений, т.е. для возобновления управленческого цикла.

В то же время контроль является вспомогательным методом в системе управления, так как он применяется в случаях недолжного поведения объектов управления, отклонения их от требований, сформулированных в единой управляющей воле, выраженной в соответствующих управленческих решениях. Свое практическое выражение этот метод находит в применении различных мер принудительного воздействия, включая юридическую ответственность.

Так, к числу основных средств контрольной деятельности в сфере финансов можно отнести следующие: а) осуществление наблюдения за функционированием системы управления и ее объектов (контроль за

соблюдением налоговой дисциплины, контроль за расходованием бюджетных средств, страховой надзор и т.п.); б) применение в необходимых случаях принудительного обеспечения должного поведения в сфере управления. Названные методы можно подразделить на следующие группы: «методы прямого и косвенного контроля»<sup>1</sup>.

Методы прямого контроля выражаются в совершении таких действий, содержанием которых является властное обеспечение должного поведения объектов социально-экономического управления. Прямой характер воздействия означает в данном случае то, что соответствующий субъект контроля, наделенный необходимым объемом властных полномочий, в одностороннем порядке принимает решение, обязательное для контролируемого объекта. Например, назначение ревизии Счетной палатой РФ на конкретном предприятии или в организации. Иначе говоря, субъект контроля (через волю, сознание) непосредственно воздействует на поведение объекта контроля. Средства такого воздействия, как правило, называются обобщенно административными методами контроля.

Методы прямого контроля всегда имеют директивный характер, поскольку они связаны с властной природой управленческой деятельности; это методы прямых властных предписаний, обязательных для объектов управления, как находящихся, так и не находящихся в прямом подчинении. Например, проведение ревизии контрольно-ревизионным подразделением МВД России в подчиненном подразделении или проведение выездной налоговой проверки налоговым органом налогоплательщика, который не находится в каком-либо подчинении у него. Методы прямого контроля достаточно разнообразны: установление правил поведения; утверждение конкретных заданий; удовлетворение ходатайств; санкционирование определенных действий; осуществление контрольных и надзорных действий; применение принудительных средств воздействия и т.п. Во всех этих случаях налицо обязательный характер односторонних предписаний субъекта контроля, в которых непосредственно выражено воздействие на волю участников управляемых процессов. Неисполнение таких предписаний влечет для объекта негативные последствия, в том числе привлечение, например, к налоговой ответственности в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Методы косвенного контроля, т.е. опосредованного влияния, используются его субъектом с целью достижения определенных результатов путем воздействия на экономические, имущественные интересы

<sup>1</sup> Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. М.: Юристъ, 1998. С. 134.

объекта контроля. Здесь элемент прямого предписания отсутствует, но контролирующее воздействие налицо, поскольку объект контроля становится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием директивных предписаний субъекта, который указывает ему, что надо делать и что нельзя делать (запрет), а потому что налицо имущественная заинтересованность. Например, часть прибыли предприятия, организации, направляемая на экологические мероприятия, благотворительные цели и т.п., не подлежит налогообложению. В современных условиях перехода к рыночным отношениям возрастает роль названных методов контроля, в первую очередь в сфере экономических, финансовых отношений. Несмотря на существенные различия, у них есть определенное сходство, которое заключается в следующем: а) они имеют единое назначение — достижение упорядоченного функционирования системы контроля; б) используются в основном теми же субъектами контроля — государственными уполномоченными органами; в) направлены на поведение одних и тех же объектов контроля; г) имеют единые формы выражения — правовые предписания.

Право играет значительную роль в осуществлении СЭК, именно в правовой форме реализуется содержание процесса контроля. Правовые нормы, содержащиеся в различных нормативно-правовых актах, регламентируют совершение важнейших контрольных действий, а именно принятие контрольных решений, применение иных методов воздействия и т.п. Тем самым создаются и обеспечиваются правовая основа контрольного процесса, режим законности в осуществлении контрольных действий. Контрольное решение должно быть, как правило, облачено в правовую форму, поскольку оно содержит властное волеизъявление субъекта контроля, обязательное для объекта. Обязательность односторонних предписаний субъекта контроля предполагает приданье им должного юридического выражения; соответствующее предписание становится тем самым юридически обязательным. Например, федеральный закон о бюджете на текущий год.

Контрольные решения, приобретая юридическую форму, становятся правовыми актами СЭК. Вместе с тем это не означает, что все контрольные решения обязательно приобретают форму нормативных правовых актов, но и актов применения права, например акт проведения выездной налоговой проверки или акт ревизии конкретного предприятия или организации. Контроль исполнения начинается с изучения управленческого решения. Так, на Счетную палату РФ возложена задача проведения финансовой экспертизы проектов федеральных законов, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

та, или влияющих на его формирование и исполнение. Финансовый контроль сопровождает процесс составления конкретной программы действий и наиболее полно проявляется на стадии фактического исполнения решения. Завершив первичный процесс управления, контрольная деятельность создает благоприятную перспективу для нового управленческого цикла. Следовательно, СЭК входит в качестве одного из компонентов в механизм государственного управления. В процессе контроля выявляются: качество самого управленческого решения; эффективность тех организационных мер, которые были приняты для его исполнения; соответствие организации объекта целям успешного выполнения предписаний, содержащихся в управленческом решении, а также качество подбора, расстановки и воспитания кадров, исполняющих решение.

Таким образом, сущность контроля состоит в том, что субъект контроля осуществляет учет и проверку того, как контролируемый объект выполняет его предписания. Основной целью контроля являются предупреждение и пресечение отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы. При обнаружении таких отклонений целью является приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов.

Контроль всегда проявляется в сознательно-волевых действиях людей, но он отражает сложившиеся в обществе экономические отношения, а если точнее, отношения собственности. В этой связи свойства, внутренне присущие обществу на любой ступени его развития, влияют на формирование контроля. И в этом смысле контроль имеет всеобщий характер и вытекает из системной природы экономического развития. Таким образом, контроль — это всеобщая категория экономической теории. Поскольку отношения по осуществлению контроля являются управленческими, необходимо остановиться на их характеристике. Их основные черты и признаки присущи и «отношениям, складывающимся в процессе осуществления контроля в целом и финансового контроля в частности»<sup>1</sup>.

Контроль является универсальным средством получения информации по каналу обратной связи. Без механизма обратной связи между субъектом и объектом процесс социального управления потеряет бы четкость и целенаправленность. Для того чтобы успешно управлять, тот, кто управляет, должен знать результаты своего управленческого воздействия на объекты управления. Финансовый контроль позволяет

<sup>1</sup> Андрюшин С.А., Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля // Финансы. 2002. № 4. С. 46.

получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности законодательству, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, организации их исполнения, способах и средствах их реализации и т.д. Так, отток капиталов за рубеж потребовал внесения изменений в валютное законодательство в целях ужесточения требований к резидентам, осуществляющим экспортные операции, усиления валютного контроля.

Если на информационном этапе осуществляются поиски и сбор информации о подконтрольном объекте, сопоставление фактического исполнения с намеченными целями, принятыми решениями, то на коррекционном этапе субъект контрольной деятельности, определяя способ устранения обнаруженных расхождений между фактическим положением и моделью, программой, формулирует решение для нормализации функционирования подконтрольного объекта. Например, отвечая потребностям экономического развития, в целях усиления налоговой дисциплины и повышения доли налогов в доходах бюджета, основываясь на сигналах обратной связи, были внесены изменения в налоговое законодательство, в частности снижена ставка налога на прибыль. Налаженная система аудита, взаимодействие ФКЦБ, его подразделений с контрольными и правоохранительными органами, систематическая информация о сделках на фондовом рынке и другие меры будут способствовать улучшению криминогенной ситуации на рынке ценных бумаг.

Таким образом, осуществление контроля является непременным, важнейшим условием соблюдения законности в процессе проведения деятельности государством в целях достижения правопорядка в данной сфере, что в свою очередь является необходимым условием выполнения государством своих функций и задач для реализации и защиты прав и свобод граждан.

Правовое регулирование совершенно справедливо характеризуется как специфическая управленческая деятельность, где конкретные ее формы в их юридическом аспекте органически связаны с правовыми формами государственной деятельности: правотворческой, правоприменительной, контрольно-надзорной.

Таким образом, контрольную деятельность следует рассматривать, с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства, а с другой — как организационно-юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Белолипецкий В.Г. О совершенствовании государственного финансового контроля в России // Финансы. 1998. № 4.

В процессуально-юридическом аспекте контроль над деятельностью государственных органов и должностных лиц является одним из основных требований поддержания режима законности. Этому служат такие черты контроля, как непосредственность, оперативность, действенность, подчинение целям охраны права от нарушений, сопутствующий характер процессам управленческой работы, своеобразие процессуальной формы осуществления контроля и др. Контроль дает информацию, позволяющую судить о состоянии законности в аппарате государственного управления (сейчас по Конституции РФ — иначе).

С помощью контроля над содержанием и направленностью деятельности аппарата управления в целом, отдельных его частей обеспечивается исполнение правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах организации общественной жизни. Регулярный контроль повышает ответственность государственных служащих за своевременное и высококачественное выполнение своих обязанностей. В процессе проведения контроля проверяется соответствие актов управления Конституции РФ и другим законам, а в необходимых случаях принимаются меры к восстановлению такого соответствия.

Контроль играет важную роль в укреплении государственной дисциплины и законности при формировании органов государства, при планировании, реализации правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий. Он одно из важнейших средств предупреждения нарушений закона, обнаружения незаконных действий или ошибок при применении закона, одно из средств, необходимых для применения мер, способствующих строгому соблюдению закона в государственном аппарате.

Вместе с тем контроль имеет свое место в системе форм осуществления государственного руководства обществом, и в этом плане его рассматривают как специфическую правовую форму, которая, как и всякая другая правовая форма (правотворчество, правоприменение), имеет свое социальное назначение и соответствующие функции.

Связь эта носит информационный характер, т.е. соответствующие сведения преобразуются в сигналы различного рода и назначения. Так, сигналы могут содержать информацию, представляющую по существу управляющее воздействие — быть сигналами прямой связи, несущими соответствующие команды. Сигналы могут содержать информацию, идущую от объекта управления и дающую данные о выполнении управляющего воздействия. Это сигналы обратной связи. Обмен названной информацией и способствует достижению целей управления, обеспечивает устойчивость и упорядоченность системы. Представляется принципиально важным отметить в этой связи, что

контроль является сигналом обратной связи, поскольку выявление допущенных отступлений, правонарушений при реализации нормы права, управленческих решений влечет за собой ответственность виновных лиц, а также представляет собой информацию, необходимую для возможной корректировки изданных ранее нормативных актов.

Для выяснения механизма действия контроля большое значение имеет его сходство с информационной обратной связью. Данное сходство было выявлено общей теорией организации, а специалисты в области теории государственного управления доказали, что в основе государственного контроля лежат общие выводы указанной теории. К ним, в частности, относится вывод о том, что государственное управление подчиняется общим закономерностям, свойственным контролю: контроль создает условия для целеустремленного функционирования государственного управления, помогая ему приспосабливаться к условиям внешней среды, асимилируя или компенсируя внутренние и внешние факторы воздействия, обеспечивая надежность работы государственного аппарата. Контроль позволяет аккумулировать информацию, корректировать деятельность органов государственного управления. В противном случае обратная связь теряет свой смысл.

На основании общих выводов теории организации становится возможным выявлять закономерности организации и функционирования государственного управления и государственного контроля, изучать особенности проявления общих закономерностей контроля в этих социальных сферах, делать выводы о том, нет ли дублирования в выполнении одних и тех же функций контроля органами, имеющими одинаковую структуру; в чем причины несовпадения фактических результатов с поставленными целями; чем объяснить различную эффективность органов государственного контроля, сходных по функциям и структуре; и др.

Если на основании фактического материала, полученного в процессе государственного контроля, можно делать правильные выводы, опираясь на теоретические знания, то становится возможным разрабатывать общие рекомендации в целях совершенствования механизма государственного контроля и добиваться желаемых результатов.

Разумеется, при решении конкретных вопросов, возникающих в процессе государственного контроля, нельзя механически переносить выводы общей теории организации на сферу этого контроля. Вместе с тем такие понятия, как «управление», «информация», «контроль», которые теория организации позаимствовала у общественных наук, приобретают более обширное и глубокое значение после содержательной интерпретации этих понятий применительно к сфере государственного контроля, что

позволяет сделать ряд выводов, имеющих определенное значение для понимания процессов и в системе государственного контроля.

Контролю свойственна информационная природа, что требует организации приема, преобразования, хранения, пользования и передачи информации. Информация никогда и нигде не встречается в чистом виде, без материального носителя. Несмотря на то что в социальных системах на первый план выдвигается семантическая (смысловая) сторона информации, раскрывающая ее содержание и представляющая значение и ценность для контрольной деятельности, количество поступающей информации не теряет своего значения: оно может быть изменено и регулируемо. Более того, расширение объемов информации может содействовать углублению познания контролируемых процессов, отбирать с точки зрения положительного воздействия на них наиболее ценную и существенную информацию.

## Выводы

1. С позиции экономической теории контроль (control) в социально-экономической системе есть процесс отслеживания отклонений в социально-экономическом развитии (функционировании воспроизводственного процесса) с целью устранения возникающих нарушений (провалов) и дальнейшего упорядочения связей между ее составляющими частями.

2. Как функция экономического развития контроль объективно необходим. Он направляет экономическое развитие по установленным параметрам. Экономическое развитие и контроль тесно связаны друг с другом, взаимодействуя, они образуют устойчивую экономическую систему. В этой связи мы его называем социально-экономическим контролем (СЭК).

3. Контроль всегда проявляется в сознательно-волевых действиях людей, но он отражает сложившиеся в обществе экономические отношения, а если точнее, отношения собственности. В этой связи свойства, внутренне присущие обществу на любой ступени его развития, влияют на формирование контроля. И в этом смысле контроль имеет всеобщий характер и вытекает из системной природы экономического развития. Таким образом, контроль — это всеобщая категория экономической теории.

4. Контроль является сигналом обратной связи, поскольку выявление допущенных отступлений, правонарушений при реализации нормы права, управленческих решений влечет за собой ответствен-

ность виновных лиц, а также представляет собой информацию, необходимую для возможной корректировки изданных ранее нормативных актов.

## **1.2. Концептуальные основы становления государственного контроля**

В исследовании проблемы социально-экономического контроля важным является вопрос о концептуальных основах становления государственного контроля.

Материальной основой СЭК является господство той или иной формы собственности в обществе в тот или иной период времени. Установлено, что: а) государственная собственность — это материальная основа государственного контроля; б) частная собственность — материальная основа чистого рыночного контроля; в) смешанная собственность — материальная основа частно(рыночно)-государственного контроля.

Среди вышеперечисленных форм СЭК объектом нашего исследования является государственный контроль в двух видах его проявления: 1) как результат безраздельного господства государственной собственности и в этом случае приобретающий черты централизованного государственного контроля и 2) как результат долевого участия государственной собственности в экономическом развитии. В этом случае мы контролируем как государственный контроль.

Государственный контроль представляет собой систему наблюдения и проверки функционирования управляемого объекта для оценки обоснованности и эффективности принятых управленческих решений, выявления степени их реализации, наличия отклонений, о которых необходимо своевременно информировать вышестоящие органы, способные принять меры к улучшению положения дел. В этом общность государственного контроля с другими формами контроля.

Понятие «контроль» выступает здесь родовым по отношению к видовому понятию «государственный контроль». Важно выявить специфические особенности именно государственного контроля, его отличия от контроля вообще.

Задача не из легких, поскольку само понятие «контроль» неоднозначно трактуется представителями науки, что допустимо для научных дискуссий, но неприемлемо, когда речь идет об использовании этого понятия в конкретном исследовании, в нормативных правовых актах.

Ситуация еще больше запутывается, когда к выяснению понятия «контроль» подключаются представители технических, естественных,

философских наук. Ими широко используются такие термины, как «средство», «фактор», «форма», «элемент», «функция», «деятельность», «система», «обратная связь», «условие», «регулятор», «гарант», «явление», «метод» и т.д.

Многие из этих терминов некритически воспринимаются и в экономической литературе. Возможно, этим объясняется отсутствие единства в вопросе о понятии «государственный контроль».

Еще в 1960-е гг. польский ученый Е. Старосьцяк писал, что контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля<sup>1</sup>. Применительно к государственному контролю это означает, что он, во-первых, выступает вторичной, производной деятельностью по отношению к основной управленческой деятельности и, во-вторых, имеет самостоятельное значение, объективируется, приобретает собственные организационные формы.

В данной работе сущность государственного контроля раскрывается в органической взаимосвязи с деятельностью органов государственной власти. Такой подход не стал еще главенствующим в экономической литературе. Правда, в последнее время появились отдельные работы, в которых делается попытка раскрыть специфику государственного контроля, но делается это в отрыве от содержания деятельности соответствующих органов государственной власти. Утверждается, например, что государственный контроль состоит из: 1) наблюдения за функционированием объектов контроля, получения объективной информации о соблюдении ими законов и нормативных актов, выполнении правил и поручений; 2) учета и процессуальной фиксации выявленных нарушений; 3) анализа полученной информации с целью установления и пресечения противоправной деятельности, выявления причин и условий, способствующих совершению нарушений; недопущения новых нарушений и вредных последствий; 4) выявления виновных лиц, привлечения их к установленной государством ответственности.

Некоторые экономисты определяют государственный контроль как деятельность государства в лице уполномоченных им органов по проверке соблюдения нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил использования государственной собственности, а также по устранению и предупреждению различных нарушений. К основным задачам государственного контроля нередко относят оценку законности и эффективности расходования государственных средств и исполь-

<sup>1</sup> Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965. С. 197.

зования государственной собственности на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять соответствующие меры, а в отдельных случаях — привлечь виновных к ответственности; анализ состояния дел в подконтрольной сфере, информирование высших органов государственной власти о результатах проверок и мерах по результатам этих проверок; профилактика различных видов нарушений исполнительской дисциплины.

Все перечисленные элементы государственного контроля не раскрывают, на наш взгляд, его качественных особенностей и могут быть применимы, например, к контрольной деятельности дорожного инспектора или санитарного врача. Еще раз повторим, что качественные особенности государственного контроля, его сущность могут быть раскрыты только в органической взаимосвязи со всей деятельностью органов власти и управления.

Разумеется, подчеркивание государственной формы контроля не исключает и не подменяет основных, сущностных характеристик контроля: они включаются в понятие «государственный контроль». Более того, наиболее полно сущность государственного контроля проявляется в том случае, если он заблаговременно выявляет причины отклонений, предупреждает срывы, вскрывает неиспользованные возможности и резервы, активно содействует выполнению принятых решений. Как и контроль вообще, контрольная деятельность органов государственной власти состоит в создании системы информации с обратной связью; выявлении отклонений от утвержденных правовых норм; сравнении фактических показателей с заранее установленными значениями и оценке полученной информации; выработке и осуществлении необходимых воздействий, учитывающих поведение людей, вовлеченных в контрольную ситуацию, для обеспечения наиболее эффективного использования всех ресурсов организации в достижении поставленных перед ней целей.

Государственный контроль представляют собой подсистему экономических отношений, с помощью которой осуществляется выявление сведений, отражающих отклонения (плюсы и минусы) в производстве тех или иных процедур (действий) с целью формирования нового подхода в управлении экономикой на разных ее уровнях. Тотальный государственный контроль над экономикой — основа централизованной системы управления, характерной для социалистической (по современной терминологии — «командной») экономики.

Как известно, формирование социалистической экономики в Советском Союзе началось с утверждения государственного контроля над экономикой. Это означало полное и безраздельное подчинение произ-

водственной деятельности всех предприятий центру в лице государственных учреждений. Его материальной основой явилось сосредоточение большей части средств производства в руках государства. Утверждение государственной собственности «сломало» механизм «свободного предпринимательства», имевшего место до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. Экономистами и политиками того периода не было осознано, что государственный контроль над производством не может быть безраздельно господствующим, ибо любая монополия, в том числе и монополия государственного контроля, неизбежно приведет к застою в развитии экономики. Так оно и случилось.

В значительной степени это произошло потому, что наша страна, вступая на путь социалистического строительства, базировалась лишь на теоретических постуатах социалистического ведения хозяйства, а не на практике. Было лишь одно мнение — социалистическое хозяйство должно управляться из единого центра. И эта идея, воплощенная в практику, оставалась незыблемой в течение длительного периода жизни нашего общества: вплоть до начала перестройки 1985 г.

Теоретическое обоснование становления государственного контроля над экономикой было дано в трудах классиков марксизма-ленинизма. В работе «Государство и революция», написанной накануне Октября 1917 г., В.И. Ленин развивает программное положение марксизма о том, что пролетариату необходима государственная власть «для руководства громадной массой населения... в деле налаживания социалистического хозяйства»<sup>1</sup>; что «до тех пор, пока наступит высшая фаза коммунизма, социалисты требуют строжайшего контроля со стороны общества и со стороны государства над мерой труда и мерой потребления»<sup>2</sup>.

В.И. Ленин, поставив вопрос об учете и контроле как главном принципе функционирования социалистической экономики, исходил из того, что она не может развиваться вне централизованного контроля, что социалистические предприятия могут руководствоваться лишь целями, которые установлены для него центром. С позиции современной экономической теории в этом случае сфера принятия экономических решений на микроуровне резко сужается, а на макроуровне — расширяется.

В своих исследованиях об экономической роли государства В.И. Ленин базировался на взглядах К. Маркса. В частности, К. Маркс подчеркивал, что «буржуазное государство путем узурпа-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. Т. 33. С. 26.

<sup>2</sup> Там же. С. 97.

ции становится господином общества вместо того, чтобы быть его слугой»<sup>1</sup>. Что же касается социалистического государства, то отечественные экономисты утверждали, что оно «имеет свой классово-социальный контроль, прямо противоположный буржуазному. Это контроль в прошлом угнетенного класса — пролетариата, контроль всех трудящихся, которым в социалистическом государстве принадлежит вся полнота власти»<sup>2</sup>. Однако мы стали свидетелями, что это только на словах, а не на деле. Власть оказалась в руках не народа, а административного аппарата. Революция 1917 г. была направлена на то, чтобы рабочий класс, крестьянство, интеллигенцию сделать реальными хозяевами национального богатства страны, действительно передать в их руки власть. Но увы! Мы стали свидетелями того, что собственность на средства производства не стала общенародной. Она была узурпирована государственной властью и оказалась в руках государственных деятелей. Весьма немногочисленной группы лиц. Можно даже сказать, применяя марксистскую терминологию, что классовое строение России крайне упростилось — государственные чиновники и все остальное население.

Почему так произошло? Ответ на данный вопрос можно найти лишь в историческом экскурсе исследуемой проблемы. Думается, правильно утверждать, что формирование государственного контроля в условиях социалистического строительства своими корнями уходит в период «военного коммунизма». Это, можно сказать, была первая его форма. И выразилась она в жестком централизованном контроле, направленном на уравнительное распределение ресурсов и полное исключение рыночного контроля. Уроки этого периода показали несостоятельность (а теперь можно сказать глупость!) исключения из практики хозяйствования товарно-денежных отношений. Сегодня же, оценивая уроки военного коммунизма, можно утверждать, что выход из тяжелого экономического положения молодого социалистического общества лежал в реанимации товарно-денежных отношений, которые по существу в дальнейшем, в период НЭПа обеспечили движение совокупного общественного продукта, создали условия экономического роста в будущем. Отсюда второй формой контроля над производством, исторически сложившейся в нашей стране, можно считать становление рыночного контроля на базе развития государственной формы собственности на средства производства. Именно в этом была и новизна

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 17. С. 547.

<sup>2</sup> Краснов А.В. Социалистический контроль: исторический опыт КПСС. М.: Мысль, 1987. С. 5.

НЭПа: во взаимодействии государственного и рыночного контроля, ибо история капиталистического ведения хозяйства в период Великой депрессии (1929—1933) показала, что монополия рыночного контроля также губительна для эффективного функционирования экономики, как и монополия государственного контроля, установившаяся в СССР. Но правильных выводов из уроков Великой депрессии советскими экономистами сделано не было. Они, как дети, радовались тому, что Дж.М. Кейнс обосновал необходимость вмешательства государства в экономику, что якобы неизбежно ведет к социализации капитализма. На самом же деле Великая депрессия оказалась мудрее, так как она показала, что экономика — это сложный и противоречивый организм. Она развивается по законам диалектики, а точнее, по законам материалистической диалектики и требует в своем развитии не только технологических инноваций, но и базисных инноваций, т.е. преобразований в отношениях собственности, а вместе с этим и в надстроечных отношениях — управлении.

Всемерное же укрепление господства государственной формы собственности в СССР и соответственно свертывание роли и значения других форм собственности, в частности кооперативной, неизбежно приводили к вытеснению товарно-денежных отношений из системы хозяйственных отношений, а следовательно, к большему насаждению командно-административных методов управления производством, а вместе с этим форм внезаводского контроля. По существу предприятие превратилось в производственное звено, лишенное в значительной степени самостоятельности в принятии экономических решений. Иначе говоря, была свернута идея ленинского контроля и учета за производством через активное участие широких масс трудящихся в управлении общественным производством. Вновь установился жесткий государственный контроль над экономикой. Свое проявление он получил в следующих формах.

Однако в условиях централизованного контроля узаконены другие правила экономической жизни: товарно-денежные отношения подменяются централизованным планированием, где распределение средств производства, рабочей силы, готового продукта происходило не на основе действия объективных экономических законов, а на основе командно-административного контроля над воспроизводственным процессом. Это значит, что те предприятия, которые лучше работали, ничем не отличались от других — убыточных, ибо за счет государственного перераспределения национального дохода убыточные предприятия получали прибыль хорошо работающих предприятий и вели себя в дальнейшем как обычные, нормально функционирующие

предприятия. В этой связи целесообразно различать сферу деятельности контроля над производством, который является исключительно компетенцией центра, ведомств и местных органов власти.

Внедренный в жизнь принцип централизованного управления хозяйством сковывал действие экономических законов, сводил на нет инициативу и ответственность непосредственных производителей. Именно в этой связи в партийных документах начиная с апреля 1985 г. признано, что наша экономика исчерпала источники роста в той системе управления, которая сложилась в до- и послевоенный периоды. Появилось много проблем: снижение темпов экономического роста, дефицит государственного бюджета, слабость кредитно-денежной системы, инфляция, увеличение масштабов теневой экономики, скрытая безработица и даже забастовки.

Забастовки показали недовольство советских людей сложившейся системой централизованного управления, особенно несовпадением интересов центра и трудовых коллективов. Становилось совершенно очевидным, что необходимо изменить деятельность центральных органов, устраниТЬ всякого рода бюрократизм в управлении предприятиями. Необходимо было признать право народа на владение национальным богатством, открыть «шлюзы» для экономического контроля, допустить коллективы к управлению производством, дать свободу действий отдельным людям, так как государственный централизованный контроль гасил деловую активность социалистических предприятий, устранил конкуренцию и способствовал формальным изменениям в межотраслевой структуре производства посредством административного регулирования. Это послужило основой для обострения противоречий между интересами центра и трудовых коллективов. Получилось так, что производство, которое выгодно государству, оказывалось невыгодным коллективу, а следовательно, само собой оно становилось убыточным, да нередко и планово-убыточным. Большего экономического парадокса, чем массовое распространение планово-убыточных предприятий как в промышленности, так и в сельском хозяйстве, ни в какой другой стране не встретить. Таким образом, исчезла основа саморегулирования социалистической экономики, превращаясь в командно-контролируемую, где по существу выхолащивается экономический контроль над производством, отвечающий потребностям существования и развития различных форм собственности, в частности колхозно-кооперативной. Постепенно, шаг за шагом государственный контроль над производством демонстрировал свою несостоятельность, во многом привнося элементы сознательного (субъективного) в регулирование социалистическим производством.

И такая ситуация имела место вплоть до принятия программы радикальной перестройки хозяйственного механизма (1965) с целью ослабления позиции господствующего централизованного государственного контроля. Впервые в правительственные документах была теоретически обоснована необходимость перехода, точнее, оптимального сочетания централизованного контроля над экономикой с развитием инициативы и самостоятельности первичных хозяйственных звеньев, трудовых коллективов. Но практика не показала решительных перемен в смене форм контроля над производством. В то же время можно утверждать, что хозяйственные реформы 1965 и 1979 гг. — это первая брешь в системе сложившегося централизованного управления экономикой. Теперь можно сказать, что они были «звонком» по устранению государственного контроля и проведению курса рыночных реформ в России в 1991—1997 гг.

Общее направление хозяйственных реформ заключалось в переориентации централизованного, внеэкономического контроля на экономический, или рыночный, с опорой на усиление роли контроля над экономикой «снизу», т.е. посредством развития инициативы трудящихся. При этом утверждалось, что только в этом случае экономика может быть эффективной. Какие же конкретные пути предлагались в экономическом развитии СССР?

Остановимся на некоторых:

1) превращение предприятий (объединений) в относительно самостоятельные хозяйствующие субъекты, работающие на принципах не формального, а реального хозрасчета. В этой связи должны соблюдаться принципы самоокупаемости, самофинансирования, самоуправления. Мнимая самостоятельность, как и мнимая свобода, погоды не сделает, а на предприятиях уже говорят о самостоятельности на словах, а не на деле, когда государственный план подменили государственным заказом;

2) смена вертикальных связей (министерство — главк — предприятие) на горизонтальные связи между предприятиями, способствующие возникновению производственных объединений (межотраслевых, научно-производственных, территориально-производственных) не по инструкции «сверху», а по явной производственной необходимости, по требованиям законов централизации и концентрации социалистического производства. Это неизбежно приведет к уничтожению одних предприятий и появлению других, отвечающих уровню современного производства, развития производительных сил общества;

3) гибкое использование товарно-денежных отношений и планомерности, а следовательно, таких экономических рычагов, как при-

быть, цена, издержки производства, налоги, усиление роли кредитных отношений в повышении эффективности производства;

4) дальнейшее усиление роли оптовой торговли средствами производства, товарно-денежной ориентации деятельности каждого производственного коллектива на базе совершенствования социалистического рынка товаров народного потребления;

5) изменение сложившейся системы распределительных отношений, особенно в части распределения совокупного общественного продукта по труду и через общественные фонды потребления, усиление роли демократического контроля над мерой труда и потребления.

По существу предлагалась «мягкая» замена централизованного контроля над производством рыночным контролем. Почему мягкая? Да потому что отношения собственности оставались как бы в стороне. Была поставлена задача сделать экономику эффективной за счет изменений форм контроля, а не базисных отношений, т.е. отношений собственности. Иначе говоря, прямой отмены господства государственной формы собственности и насаждения господства частной собственности в правительственные документах того периода не предлагалось. Но подчеркивалось, что тот государственный централизованный контроль, который имеет место в экономике, тормозит развитие производительных сил.

На наш взгляд, отрицательные тенденции в экономике, базирующейся на централизованном управлении, т.е. в советской экономике, во многом можно объяснить фетишизацией абстрактных положений политической экономии и отсутствием достоверного анализа реальных условий материального производства. Политэкономов социалистической эпохи больше прельщал образ идеального социализма. Реальная жизнь же заставила перестроить экономическую науку, превратиться в генератор ранее критикованных идей буржуазной политической экономии. Сегодняшняя экономическая наука решает проблемы совершенствования производственных отношений, в частности отношений собственности не внутри ~~и~~ самих, т.е. смены одной формы собственности на другую и соответственно смены форм контроля над экономикой. В этом аспекте очень важно ответить на вопросы: в каком направлении пойдет развитие государственного контроля? Каковы будут его конкретные функции? В какой мере нынешние сдвиги в экономике — результат объективных процессов и в какой мере субъективна реакция на них? И самое главное, что волнует всех экономистов: каковы последствия смены форм контроля за производством — с командно-административного на рыночный, или, по высказываниям сторонников рыночной экономики, на демократический? Эти вопросы

требуют по-новому взглянуть на якобы ранее решенные проблемы экономической теории. В частности, проблемы собственности и контроля над экономикой.

## **Выводы**

1. Государственный контроль — это механизм целенаправленного упорядочивающего воздействия государства на эффективную реализацию социально-экономических отношений, сложившихся в обществе.

2. Контролирующая государственная деятельность в плане ее организационной структуры в основном слагается из проверки выполнения соответствующего управленческого решения. Это означает, что данной стадии всегда предшествуют две другие стадии: 1) принятие управленческого решения и 2) исполнение управленческого решения.

3. Государственный контроль над экономикой — основа централизованной системы управления, характерной для социалистической (по современной терминологии — «командной») экономики.

### **1.3. Эволюция взглядов на государственный контроль в связи с изменением отношений собственности**

Собственность занимает важное место в формировании экономической системы. Она не только конституирует экономическую власть в обществе, но и оказывает активное влияние на динамику хозяйственного развития, придавая ей определенную направленность. Каждая форма собственности предполагает своеобразную форму контроля над производством.

Исторически доказано, что отношения собственности определяют экономическое поведение людей в обществе. Кому принадлежит собственность, тот и «хозяин» общественного развития, или главный «контролер» над воспроизводственным процессом.

Теоретически все члены социалистического общества были «контролерами» целесообразности использования общенародной собственности с целью ее укрепления и приумножения. В данном случае каждый член общества — номинально собственник, а реально он — наемный работник общенародного государства. В связи с установлением безраздельного господства государственной собственности реальные труженики потеряли право контроля над производством. Собственность превратилась в «казенную», или «ничейную», для основной массы населения.

Именно в этой связи «в советский период функционирования народного хозяйства и господства государственной собственности так

и не удалось обеспечить прорыв в решении прежде всего социальных задач. Это объясняется многими причинами, но важнейшей среди них следует, очевидно, считать неоправданную идентификацию общественной и государственной собственности при неоправдавшейся надежде на автоматизм действия мифических сил последней<sup>1</sup>.

В нашей стране хозяином собственности является «тот, — как справедливо сказал Л.И. Абалкин, — кто ею реально, а не формально распоряжается, кто принимает о ней решение, кто отправляет функции хозяина этой самой собственности. И вывод напрашивается: такой собственник — административный аппарат»<sup>2</sup>. Являясь представителем государственной власти, административный аппарат начинает распоряжаться общенародной собственностью как своей, и это естественно. Ведь кто-то должен управлять движением фабрик, заводов, шахт и т.д., а в конечном итоге — всей экономикой.

Сами обстоятельства вынудили представителей административного аппарата сделаться собственниками и контролировать ее движение. Отсюда контроль над воспроизводственным процессом сместился с экономического на административный, т.е. «ушел» в сферу надстроек — командно-административного, надзорительного контроля. С каждым годом он укреплялся и получил развитую систему контролирующих организаций (институтов), но вот беда — они контролировали подчиненных, не стыкуясь с интересами общества. Интересы общества оказывались по одну сторону, а интересы административного аппарата — по другую. Более того, получилось так, что отношения собственности перешли из разряда экономических отношений в исключительно правовые отношения. Отсюда и контроль над экономикой стал правовым, а не экономическим. Таким образом, государственная собственность стирала с лица земли экономические отношения. Это выражалось в том, что безраздельное господство государственной собственности породило охлаждение к труду, сделало работника незаинтересованным в повышении своей квалификации, в какой-то степени способствовало превращению работника не в созидателя, а в расхитителя национального богатства. Собственно, весь механизм контроля был направлен на сохранение собственности через меры административного и юридического воздействия. Если члену социалистического

<sup>1</sup> Собственность в системе социально-экономических отношений: Теоретико-методологические и институциональные аспекты. М.: РГСУ, 2005.

<sup>2</sup> Абалкин Л. Стратегия экономического роста и инфляция: Выступление на «круглом столе» «Инфляция и антинфляционная политика в России» 17 декабря 1996 г. // Финансовый бизнес. 1997. № 2. С. 6.

общества не говорить, что он является собственником средств производства, то ему и в голову не придет такая мысль, ибо это действительно мысль, идея, а не реальность. Потому что от этой собственности он имел всего лишь заработную плату и небольшую долю общественных фондов потребления в виде бесплатного образования, здравоохранения и т.д., которая, собственно, формировалась за счет подоходного налога с его же заработной платы. Любая собственность (независимо от формы) дает право контроля над чем-то осязаемым: имуществом или финансами. Но если это право формальное, то о какой собственности можно говорить?

Кому не знакома ситуация, когда на первом месте — свои собственные интересы, а потом уже интересы других, якобы «чужих». Нередко одно министерство идет против другого, как будто бы решают не единую народно-хозяйственную задачу, а разные, причем никогда не стыкующиеся.

По существу государственная собственность разделила людей, коллективы, всю экономику на отдельные островки. Сейчас ясно, что предприятия лишь формально являлись собственниками средств производства. Отсюда весь упор делался на контроль над производством: что и сколько производить, сколько средств следует израсходовать на сырье и материалы, машины, станки, топливо, рабочую силу. Какова прибыль? Каковы налоги на прибыль, или как она будет распределяться? И в конечном итоге получалось, что большая часть прибыли уходила в руки государства, а меньшая часть (менее 30%), оставалась в руках коллектива. Вот здесь и кончалась власть рабочих и начиналась безраздельная власть государства. Получилось так, что государство экономически возвысились над трудовыми коллективами. Они фактически лишились права распоряжаться результатами своего труда. Единственным источником дохода наемных работников оставалась заработная плата. Трудовые коллективы не участвовали в распределении прибыли. Парадоксально, но это факт: в условиях господства государственной собственности, когда по существу все должны быть равны по отношению к средствам производства, богатыми стали только те, кто располагался на высших ступеньках иерархической административной, партийной лестницы. Оказывается, закон накопления капитала, который должен проявлять себя в условиях капитализма, получил благодатную почву для своей реализации в условиях российского социализма. Поэтому не случайно, что только в экономической науке было прославление власти трудящихся через установление господства общенародной собственности в государственной форме. Предполагалось, что она реализуется лишь в интересах народа, во имя блага каждого человека.

Особенно прославлялась идея сближения двух форм собственности — государственной и кооперативно-колхозной, что в значительной степени прижало роль экономической свободы, свободы выбора и предпринимательства, конкуренции. Это было выгодно определенным представителям административного аппарата, тем, кто ратовал за безраздельное господство государственной собственности, чтобы быть полновластным хозяином и сосредоточить в своих руках весь контроль над воспроизводственным процессом.

В тот период в политico-экономических исследованиях пре-валировал анализ количественных преобразований экономики, а не качественных видоизменений в производственных отношениях. Если анализировались отношения собственности, то в одном аспекте — в наращивании мощи государственной собственности. Причем анализ капиталистической экономики шел также в направлении поиска эффективности государственного сектора, фетишизации государственного вмешательства в экономику. Политэкономы исходили из однозначно понятой ленинской теории ГМК, где главным и решающим моментом являлось сращивание силы монополий с силой государства в один механизм с целью спасения капитализма и увеличения прибыли. Считали, что с каждым годом в развитых капиталистических странах будет усиливаться роль государственного контроля над производством, а вместе с этим рост государственной собственности.

Действительно, капитализм 30—70-х гг. XX столетия показывал тенденцию к росту государственной собственности, особенно в странах Западной Европы. Но эта тенденция себя проявляла в основном в военном производстве, в отраслях инфраструктуры.

В условиях современного капитализма действительно имеется государственный сектор. Но деятельность этого сектора носит не товарный характер, он не производит продукта, предназначенного для обмена с другими странами (кроме средств вооружения), чаще всего он создает продукт общественного потребления, нужный всем видам производств и человеку, т.е. создает объекты инфраструктуры. Есть и другие виды государственной деятельности, но они не ущемляют интересов частного капитала.

Появление государственной собственности в недрах монополистической (частной) собственности не нарушало системы капиталистического воспроизводства, а лишь показывало, что ее развитие объективно обусловлено процессом обобществления производства и усиления общественного характера производства. Тем не менее наши экономисты-международники предсказывали только рост огосударствления экономики, а следовательно, наращивания мощи государствен-

но-монополистической собственности во всех развитых капиталистических странах. Однако кризис 1974—1975 гг. привел к резкому сокращению государственных расходов на социальные нужды, на экономическое развитие. Как известно, в 1974 г. произошел глобальный энергетический кризис, когда страны ОПЕК единовременно подняли цены на нефть в несколько раз. Это поставило всю экономику Запада под угрозу тотального краха. Необходимо было срочно находить выход из создавшегося положения, и он был найден. И не в увеличении государственных расходов вообще, а в экономии материальных и энергетических ресурсов за счет знания, т.е. мощного развития высоких технологий. Странам Запада необходимо было вновь восстановить асимметричную взаимозависимость с «третьим миром», так как в конечном итоге жизнеспособность последних в гораздо большей степени зависела от продукции первых, а не наоборот. По свидетельству академика О.Т. Богомолова, в начале 70-х гг. в структуре мировой торговли доля минерального сырья и энергоносителей составляла 75%, а промышленной и сельскохозяйственной продукции — около 20%, а в середине 90-х гг. произошла инверсия — высокие технологии и их продукция составили приблизительно 74—76%, а энергоносителей — 18—20%. И это не просто констатация произошедших изменений, а устойчивая тенденция дальнейшего развития.

Действительно, у техногенной цивилизации нет другого способа ответа на подобные вызовы, кроме как опережающее развитие высоких технологий (обеспечивающих прежние или большие объемы производства) за счет сокращения потребления энергетических ресурсов. Иначе говоря, техногенная цивилизация обречена на лидерство, и пример Японии, имеющей всего 3% собственных энергоресурсов, убедительно это демонстрирует. Таким образом, альтернативы знанию, экономящему физическую энергию, нет и быть не может. Вот почему в экономическом развитии и жизненном уровне лидируют страны — Австрия, Швейцария, Дания, Япония, Сингапур, Гонконг, практически не имеющие богатых природных ресурсов. Те страны, которые это свое-временно осознали и приняли необходимые меры, сегодня пожинают плоды предпринятых усилий, а те, кто еще противится этому, продолжают оставаться в иллюзорном сознании того, что государственный сектор — панацея от всех бед.

Таким образом, в 80-х гг. XX столетия пришел конец кейнсианской доктрины государственного вмешательства в экономику, и вновь ожили теории М. Фридмана и его сторонников, прославляющие эффективность рыночного контроля, т.е. частного предпринимательства. Прямо скажем, наша экономическая мысль была не готова к восприя-

тию такого резкого поворота к свертыванию государственного сектора, а следовательно, к новому осмыслению происходящих изменений в условиях капитализма 80-х гг. прошлого столетия.

Что же послужило причиной уменьшения роли государственного контроля над экономикой и увеличения роли частнопредпринимательского, или рыночного, контроля? Причин, конечно, много, как внутреннего, так и внешнего характера. Но одной из них является малая эффективность государственных предприятий. Наряду с высокоприбыльным частным производством государственный сектор все больше доказывал свою нежизнеспособность. Такого резкого перепада в рентабельности государственных и частных предприятий долго не могло быть, так как это в конечном итоге вело к дополнительным расходам на содержание убыточных государственных предприятий.

Вот в этой связи экономисты нового направления — антикейнсианского — предложили сократить до минимума государственный сектор и расширить частнопредпринимательский, ибо последний работает на принципах высокой прибыльности. Но если в условиях империализма этот процесс проходил «объективно», так как усиливался процесс разделения труда между сферами прибыльного приложения капитала и бесприбыльной сферой, которая в условиях экспансивного ведения капиталистической экономики передавалась в руки государства, то при социализме наращивание государственной формы собственности происходило в обход объективных условий — волевым «порядком»: срывали вывеску «Колхоз» и вешали другую — «Совхоз».

Получилось так, что социалистическое общество имеет преимущества исключительно из «благих» пожеланий тех, кто у руля государственной власти. Называя себя марксистами, многие забыли, что смена формаций — это результат естественно-исторического процесса, что необходимы материальные условия для перехода от одного способа производства к другому.

В.И. Ленин в работе «Грозящая катастрофа и как с ней бороться» пишет о том, что государственно-монополистический капитализм подготавливает необходимые материальные предпосылки перехода к новому строю — социализму. Однако на практике произошло иначе: социализм побеждает в России, которая из-за разрухи оказалась «во мгле», ее потенциал был на самой нижней отметке относительно других развитых капиталистических стран.

И вот тогда, когда была парализована экономика войной, была разруха, в нашей стране победила социалистическая революция. В стране не было материальных предпосылок для победы социализма.

Социализм победил в нашей стране вопреки естественно-историческому процессу развития общественных формаций.

Практика мирового революционного развития показывает, что социализм строят слаборазвитые в экономическом отношении страны. На сегодняшний день нет примеров ситуации, даже близкой к победе социализма в этих странах. Поэтому необходимо новое осмысление прежних представлений о социально-экономическом развитии капитализма, социализма, о переходном периоде от капитализма к социализму. И самое главное, от социализма к капитализму. Мышление того политэконома, которое базируется лишь на знаниях К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, постановлениях партии и правительства, монографиях советских экономистов, «замкнутое». Нужно расширить рамки знаний. Особенно это относится к решению проблем собственности.

Основное направление в исследованиях современных отечественных экономистов состоит в поиске новых форм собственности, которые обеспечат материальную основу для эффективного экономического развития.

Критерием многообразия форм собственности может служить только одно: где эффективнее та или иная форма собственности себя проявляет, там и должна она господствовать. Переход к многообразию форм собственности не предполагает полную ликвидацию той или иной формы собственности. Полиформизм собственности всего лишь существенно сужает рамки монопольного проявления той или иной ее формы.

В этой связи возрастает потребность исследования форм собственности и выявления их взаимосвязи в условиях масштабных хозяйственных преобразований с учетом требований направленности развития современной экономики. Практика функционирования сложившейся отечественной социально-экономической системы убедительно показала необходимость выявления объективных основ многообразия форм и видов собственности. При этом ключевой видится проблема взаимосвязи государственной и частной собственности. В связи с этим возникают следующие вопросы: могут ли частная и государственная формы собственности существовать обособленно? Каковы причинно-следственные связи и зависимости этих двух форм собственности и как их взаимодействие влияет на социально-экономическую динамику? Существующие сегодня ответы на данные вопросы свидетельствуют о том, что проблема еще далека от своего оптимального решения. Нередко данная проблема больше рассматривается с идеологических позиций, чем экономических. На наш взгляд, эти две «локомотивные» формы собственности требуют глубокого анализа. Особенно с позиции недопущения провалов рынка и провалов государства.

Серьезный недостаток современных теорий, ратующих за взаимодействие государственной и частной собственности, заключается

в их отрыве от реальной жизни, отсутствии ясного механизма реализации их взаимосвязи с воспроизведством материальных благ. Чтобы вопрос решался положительно, на наш взгляд, необходимо выработать грамотный правовой механизм их взаимодействия. Особенно в условиях современной переходной экономики. Думается, что оптимальный механизм взаимосвязи государственной и частной собственности будет способствовать обоснованию собственного пути социально-экономического развития России, ее гражданского общества.

При неразвитости институтов гражданского общества, т.е. при невозможности оказывать действенное со стороны общества влияние на процессы формирования и функционирования конкретных структур государства, непосредственные сегодняшние «властители государства» делают это почти исключительно по своему усмотрению.

В конечном итоге мы являемся свидетелями того, что в России есть государство и государственная власть, но нет государственного контроля над экономикой. Контроля, выражающего волю общества, хотя существует собственность бюрократии на само государство и однотипную власть. Понятно, что в этой ситуации общество не является гражданским, а государство в этом случае объективно становится внеправовым, т.е. несправедливым, неправедным, так как функционированием властных структур оно выражает интересы бюрократически-олигархических групп.

На практике появление частной собственности приводит к тому, что государство не будет безраздельно контролировать экономическую жизнь общества, а государственные служащие не будут единственными его «контролерами», следовательно, идентифицировать свои интересы с интересами общества. Появится серьезный конкурент — частная собственность. Кроме того, на смену неоклассической парадигмы «человека экономического» придет концепция «человека социального» как основополагающая в формировании социально ориентированной рыночной экономики.

Это положение особенно актуально для современной отечественной экономики, где государственный контроль над национальным имуществом используется далеко не в интересах нации и никак не направлен на формирование гражданского общества. Государственный российский контроль не отражает стремление государства как хозяйствующего субъекта обеспечить социальную направленность экономического развития. Однако такая система государственного контроля в нашей стране не случайна. Она предстает как естественный результат искусственно внедряемого в практику западного курса рыночных реформ. А он предполагал рост бюрократического контроля над экономикой.

## Глава 2. Специфика государственного контроля в системе рыночных отношений

### 2.1. Формы, функции, черты и особенности организационной структуры государственного контроля в системе рыночных отношений

Формы государственного контроля следует классифицировать по разным критериям. В зависимости от уровня охвата экономики следует выделить:

- государственный контроль на макроуровне, или контроль над развитием экономики в целом, где представлены общие целевые установки экономической политики и общегосударственные мероприятия по их реализации;
- государственный контроль на мезоуровне — это контроль над развитием определенной территории, или определенного экономического пространства;
- государственный контроль на микроуровне — контроль над предприятиями, где детализируются конкретные пути их развития.

По сфере деятельности государственный контроль подразделялся на федеральный, республиканский, межреспубликанский, а также надстроечный (правовой, политический, религиозный и т.д.).

В Советском Союзе наряду с государственным контролем имел место *общественный контроль*: партийный, профсоюзный, комсомольский, народный.

В зависимости от степени централизации власти и его организационных форм государственный контроль делился:

1) на централизованный контроль. Он осуществлялся со стороны Совета Министров СССР и государственных комитетов СССР (Госплан, Госснаб, Госстрой и т.д. или комитеты по ценообразованию, труду и заработной плате, науке и технике, стандартизации);

2) ведомственный контроль. Это контроль со стороны министерств и главных управлений;

3) контроль местных органов власти. Он осуществлялся Советами народных депутатов.

Говоря о государственном централизованном контроле над производством, имелся в виду контроль со стороны тех органов государственной власти, которые диктовали «исходные» условия для социально-экономического развития страны. Это были высшие органы

планирования (ГОСПЛАН), финансирования (МИНФИН), материально-технического снабжения (ГОССНАБ) и др.

Этот «центровой» контроль решал все вопросы экономической и социальной стратегии. На уровне же ведомств и местных органов власти решались конкретные экономические вопросы. Но все зависело от центра, в результате чего формировались «разумные» народно-хозяйственные пропорции (между материальным производством и не-производственной сферой, I и II подразделениями совокупного общественного продукта, накоплением и потреблением), определялись темпы экономического роста.

Таким образом, формировалось и укреплялось централизованное руководство экономикой, которое позволяло себе игнорировать объективные экономические законы (в частности, законы рыночной экономики), воздействовать через государственные органы на все стадии воспроизводственного процесса, на основные экономические параметры, полностью регламентируя экономику плановым ведением хозяйства. Получалось так, что весь воспроизводственный процесс был подчинен единому плану. Однако в реальной жизни социалистическая экономика оказалась несбалансированной, что привело к обострению противоречий между производством и потреблением. Более того, централизованный контроль над производством (имеется в виду воспроизводственный процесс) вошел в известное противоречие с интересами регионов, отраслей, предприятий. Так, механизм действия закона спроса и предложения в рыночной экономике неизбежно проявляется в гибели убыточных предприятий и соответственно укреплении монополий передовых, технически совершенных производств. Он выполняет функцию отбора передовых предприятий в конкурентном экономическом пространстве. Произведенный продукт должен быть конкурентоспособным и найти потребителя. Только в этом случае состоится воспроизводственный процесс и появятся условия для его возобновления.

Процесс государственного контроля можно рассматривать и как функциональную деятельность. Функции государственного контроля — это операции (действия) субъекта, соответствующие отслеживанию последовательной смены стадий управленческого цикла с тем, чтобы своевременно устраниТЬ разрыв между планируемым и фактическим результатами.

Функционирование системы государственного контроля есть осуществление его функций, в которых получают свою конкретизацию цели и задачи контрольной деятельности. Контролировать — значит осуществлять определенные функции. Однако осуществление функций нельзя отождествлять с самими функциями. В этом смысле функции

предшествуют самому контролю, так как совокупность функций дает представление о том, что практически входит в содержание деятельности по контролю. В таком понимании функции контроля отражают известную специализацию контрольной работы, должны служить основой для наиболее четкого определения статуса, структуры и ответственности того или иного субъекта контроля. Таким образом, функции контроля приобретают определенную самостоятельную роль.

Как фактор, обеспечивающий нормальное функционирование социальной системы, государственная контрольная деятельность использует правовые средства воздействия на общественные отношения — функции корректировки, социальной ответственности и правоохраны [67, 86].

Функция корректировки в большей степени проявляется в контрольной деятельности органов государственного управления. «Контроль, — отмечает В.Г. Афанасьев, — это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям — законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корректирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы» [19, 125].

Как правовая форма государственная контрольная деятельность является составной частью управляющего блока механизма правореализации. Она вклинивается в правореализационные процессы с целью обеспечения их точности, соответствия требованиям законности и служит важным организационно-юридическим способом управления процессами применения права.

Государственная контрольная деятельность играет роль своеобразного барьера, направляющего процесс исполнения управленческих решений по идеальному, конструктивному, технологическому каналу, чем и определяется активная организующая роль контроля. В этом смысле сущность контроля состоит в выявлении соответствия деятельности тех или иных органов и лиц поставленным перед ними задачам, результатам воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонений от поставленных целей и способов их достижения, а также их причин, чтобы создавать предпосылки для глубокого знания и корректировки процессов управления.

Функция социальной ответственности в контрольной деятельности органов государственного управления проявляется в профилактической работе по предупреждению правонарушений. Цель профилактики — выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение с целью недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе.

При всем многообразии субъектов контрольной деятельности они все в определенной степени проводят профилактические мероприятия. Они достигаются: 1) в процессе осуществления контрольной деятельности при выявлении правонарушений и виновных лиц; 2) при реализации правовых актов, принятых по результатам контроля, в которых сформулированы рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям; 3) при проведении контрольными органами конкретных профилактических мер.

Первостепенное значение в деятельности контрольных органов имеет конкретная профилактическая работа: обобщение результатов проверок, выявление и изучение причин тех или иных недостатков и нарушений, условий, которые их вызвали; разработка и проведение в жизнь превентивных мероприятий организационного и воспитательного характера, дача рекомендаций и обязательных указаний исполнительным органам по принятию соответствующих мер.

Думается, что профилактика является наиболее перспективным видом контрольной деятельности, основное назначение которой — предупредить возможные правонарушения, определить меры по устранению условий, способствующих их совершению, а в случае обнаружения неправомерного поведения привести в действие соответствующие правоохранительные средства.

Функция правоохраны проявляется в контрольной деятельности органов государства в пресечении неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного воздействия.

Таким образом, государственный контроль является как средством обеспечения законности и правопорядка, так и неотъемлемой составной частью деятельности всех органов государственной власти.

Правовая природа, которая определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач. Причем в данном случае речь идет об использовании одновременно и норм материального, и норм процессуального права. Так, контрольный орган или его

должностное лицо, реализуя свою властную компетенцию, должны оперировать нормами, которые определяют сам характер разрешаемого юридического дела и одновременно оптимальный порядок достижения юридического результата. Этому служат три группы норм.

К первой группе можно отнести нормы, которые закрепляют систему контрольных органов, принципы и порядок их организации и деятельности, компетенцию, основные задачи и направления деятельности, формы и методы проведения контроля, систему мер ответственности. Эта группа норм создает предпосылки эффективного осуществления контрольной деятельности.

Ко второй группе относятся нормы, обеспечивающие потребности самой контрольной деятельности и по своему характеру являющиеся процессуальными. Они определяют оптимальные варианты контрольного процесса и непосредственно направлены на обеспечение эффективности достижения юридического результата. Они закрепляют: организацию деятельности контрольных органов и их должностных лиц, порядок применения мер ответственности, систему организационно-правовых гарантий осуществления контрольной деятельности, порядок выполнения предписаний контрольных органов, а также стабилизируют порядок проведения контроля.

К третьей группе — самой широкой по объему, ибо субъекты контроля в своей деятельности оперируют всей системой правовых норм, — можно отнести нормы, являющиеся предметом самой контрольной деятельности, так как контрольные органы и их должностные лица в своей повседневной деятельности соизмеряют поведение подконтрольного объекта с предписаниями правовых норм, добиваются восстановления нарушенных норм права организационными средствами. В случае необходимости используются правоохранительные средства.

Юридическая природа контроля обнаруживается в том, что он осуществляется уполномоченными субъектами. Операции с нормами права в контролльном процессе совершают строго установленный круг органов государства и должностных лиц. Конкретный состав и объем компетенции каждого из уполномоченных участников контрольного процесса закреплены соответствующим законодательством, фиксирующим, кто может быть субъектом процесса, что он должен делать и каким образом обязан осуществлять свои должностные функции.

Характеристика контроля как правовой формы деятельности определяется также и тем, что все его результаты должны всегда оформляться в соответствующих официальных правовых актах-документах. Реализуя свою властную компетенцию, контрольные органы и их

должностные лица принимают определенные решения, которые облекаются в форму официального правового документа. Юридические основания для принятия контрольными органами актов правового характера предусмотрены актами, определяющими их компетенцию. В правовом акте контрольного органа наряду с правоохранительной проявляется и управленческая сущность, ибо, являясь формой поднормативного правового регулирования, акт контрольного органа своим властным организующим воздействием определенным образом вторгается в отношения, уже сложившиеся до него, изменяет их, преобразует в соответствии с целями, заложенными в нормах права. Если же при правовой оценке деятельности подконтрольного объекта обнаружится неправомерное поведение, приходят в действие правоохранительные средства.

Анализируя свойства и признаки правовых актов контрольных органов, можно классифицировать их по различным основаниям: 1) по органам, принимающим акты; 2) по юридическим свойствам контрольных актов; 3) по их предметной направленности. По своей форме правовые акты контрольных органов могут быть самыми разнообразными.

Динамику контрольной деятельности обеспечивают так называемые служебные документы, выполняющие вспомогательную, промежуточную или информационную функцию. К их числу можно отнести: приказ на совершение контрольных действий, план контрольных мероприятий, статистические отчеты, акты ревизий, заключения экспертов и др.

Правовые акты контрольных органов должны отвечать определенным требованиям. Среди них — строгая подзаконность, обоснованность: выявленные факты должны быть доказанными, обладать признаками относимости, полноты и достоверности.

Контроль как правовая форма деятельности связан с необходимостью более детальной процедурно-процессуальной регламентации. Нормативными правовыми актами, регулирующими процесс осуществления контрольной функции, является Конституция РФ, Указ Президента РФ «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации», другие законодательные акты. Необходимо подчеркнуть, что контрольная деятельность всегда имеет вторичный, производный, внешний характер, поскольку касается деятельности, которая уже существует вне и независимо от ее осуществления. Разрешительно-распорядительное или оперативно-распорядительное правоприменение касается главным образом не прошлого, а настоящего. Мероприятия,

характеризующие эту форму деятельности, могут быть обозначены как организационные мероприятия первичного порядка.

Контроль выступает самостоятельным видом деятельности. К общим чертам контроля относятся выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, оценка контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков.

Они находят свое проявление в достижении задач и целей контрольной деятельности. Это означает: 1) установить фактическое исполнение заданного управленческого решения в организационной исполнительно-распорядительной деятельности подконтрольного объекта; 2) дать правильную (объективную) общественно-политическую и специально-юридическую оценку; 3) принять эффективное решение по совершенствованию деятельности подконтрольного объекта, а в случае обнаружения неправомерного поведения — привести в действие соответствующие правоохранительные средства, принять профилактические меры по предупреждению нарушений в будущем; 4) добиться оперативного, наиболее полного и качественного исполнения принятого решения.

По своему объему и содержанию контрольная деятельность представляет собой систему контрольных производств: 1) блок одинарных контрольных производств: производство по контролю за исполнительно-распорядительной деятельностью исполнительных органов государства, производство по контролю над правоохранительной деятельностью; 2) блок специальных контрольных производств: производство по контролю над учреждением органов государства и назначением их должностных лиц, производство по контролю над правотворческой деятельностью органов государства; 3) блок особых контрольных производств: прокурорский надзор, судебный контроль, арбитражный контроль и др.

К числу отличительных признаков контрольной деятельности следует отнести и ее побудительные обстоятельства, которыми являются объективная потребность в создании наиболее благоприятных условий для реализации нормативно-правовых предписаний в поведении, деятельности субъектов общественных отношений, обеспечение эффективности правового регулирования, восстановление состояния законности и правопорядка в случае их нарушения.

Контрольная деятельность специфична многообразием субъектов, ее осуществляющих. Субъектами контрольной деятельности являются признанные правом носители контрольных полномочий.

Особенности контрольной деятельности состоят также и в содержании получаемых материально-правовых результатов. Объективированным последствием контроля является властный индивидуально-правовой акт обязательного значения, в котором наряду с оценкой деятельности подконтрольного объекта конкретизируются его полномочия по устранению ошибок и просчетов в управленческой деятельности, по внесению организационных начал в процесс управления, по пресечению неправомерной деятельности субъектов, по определению превентивных мероприятий.

По методу правового регулирования контрольная деятельность своеобразна тем, что совмещает в себе некоторые черты как разрешительно-распорядительного, так и юрисдикционного способов и может выступать в форме регулятивных и охранительных правоотношений.

Анализируя особенности контрольной деятельности, можно прийти к выводу об автономности контроля как специфического вида деятельности, обособившегося в процессе разделения труда и специализации в управлении и имеющего свои индивидуальные цели как средства соединения нормотворчества и исполнения.

Государственный контроль — это механизм целенаправленного упорядочивающего воздействия государства на эффективную реализацию социально-экономических отношений, сложившихся в обществе. Контролирующая государственная деятельность в плане ее организационной структуры в основном слагается из проверки выполнения соответствующего управленческого решения. Это означает, что данной стадии всегда предшествуют две другие стадии: 1) принятие управленческого решения и 2) исполнение управленческого решения.

Именно на этих двух стадиях управленческого процесса происходят «сбои» в процессе взаимоотношений субъекта и объекта управления. В этой связи и необходима проверка исполнения — контроль над функционированием управляемой системы, за ходом исполнения управленческих решений. Последняя стадия находит свое выражение в том, что после проверки исполнения соответствующего управленческого решения, т.е. получения информации отчетного характера, следует повторение стадий управленческого процесса. Сказанное в полной мере относимо к стадиям управленческого процесса на каждом из этапов экономической деятельности государства.

Следовательно, процесс государственного контроля — явление зависимое. Его можно рассматривать как завершающую стадию в совокупности последовательно совершаемых, следующих друг за другом двух других стадий. В начальной стадии управленческого процесса осуществляется достаточно много действий, каждое из которых служит

подготовке, выработке и принятию управленческого решения. Это: 1) сбор, анализ информации и оценка обстоятельств, вызывающих необходимость принятия управленческого решения; 2) постановка цели и выработка конкретных задач, составляющих содержание управленческого решения; 3) определение средств, способов достижения намеченной цели и поставленных задач; 4) определение исполнителей и сроков исполнения принятого управленческого решения; 5) установление формы (способа) отчетности об исполнении управленческого решения; 6) доведение решения до объекта социального управления. Принятие управленческого решения «невозможно без получения, переработки и изучения информации о состоянии системы управления, ее функционировании»<sup>1</sup>. Реализация управленческого решения — основная стадия управленческого процесса. Такое его качество определяется прежде всего тем, что решение принимается для того, чтобы оно действовало, т.е. с его помощью осуществлялось необходимое упорядочивающее воздействие на объекты социального управления или на всю систему этого управления. В то же время сама управленческая деятельность носит исполнительный характер. По своей сути исполнение представляет собой практическую реализацию управленческих решений, содержащихся в них управленческих команд, фактически — самого управляющего воздействия. Исполнение управленческого решения предполагает два основных этапа, в которых участвуют как субъект управления, принявший данное решение, так и объект управления, кому оно предназначено. Соответственно выделяются организация исполнения и его реализация.

Организация исполнения управленческого решения — одна из главных задач субъектов государственного управления. В этом смысле необходимо определить круг исполнителей, конкретизировать предписания решения в функциональном аспекте (в зависимости от характера управленческих решений); распределить обязанности между исполнителями и определить объем ответственности каждого из них за исполнение решения; разработать план мероприятий по исполнению решений; проинструктировать исполнителей; обеспечить процесс исполнения необходимыми материальными и иными ресурсами; скординировать действия исполнителей; своевременно внести изменения или дополнения в содержание предписаний, если общая ситуация или конкретная обстановка в системе управления выдвигает такое требование, и т.п. Организация исполнения управленческих

<sup>1</sup> Иткин Ю.М. Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 51, 52.

решений, таким образом, играет важную роль в «переводе» этих решений в действие<sup>1</sup>.

Реализация управленческого решения означает практическую реализацию содержащихся в нем нормативных или индивидуальных предписаний, следование объектов социального управления этим предписаниям. Управленческие решения могут быть реализованы по-разному, что предопределено как содержанием соответствующих предписаний, так и особенностями их адресата. Дело в том, что реализация принятого решения — это дело не только субъекта, но и объекта социального управления. Реализация управленческого решения осуществляется в форме исполнения или применения. Исполнение предполагает совершение практических действий, предусмотренных в данном решении, объектом управления. Применение управленческого решения предполагает его реализацию путем принятия основанного на нем другого управленческого решения, на нижестоящем уровне системы социального управления, которое носит индивидуальный характер.

Государственный контроль, или проверка исполнения управленческого решения, — завершающая стадия процесса управления с позиций его организационной структуры. Значение этой стадии чрезвычайно велико. Она служит важнейшим средством обеспечения эффективного функционирования самой системы управления на всех ее уровнях. Именно поэтому в ее осуществлении практически участвуют все субъекты социально-экономического управления. Свое непосредственное выражение она находит в функции контроля исполнения управленческих решений (государственный, муниципальный, общественный контроль и т.п.). Государственный контроль по своему характеру стоит ближе к исполнительной деятельности, непосредственно стремящейся к достижению конкретных результатов. Соответственно и государственный контроль представляет собой конкретную деятельность, направленную на выполнение задач управления. Вместе с тем государственный контроль осуществляет во многих случаях и судебную функцию. Несмотря на то что информация, управление и организация имеют в системе государственного контроля свои особенности и варианты, к нему предъявляются те же требования, что и к государственному управлению в целом: взаимосвязь и взаимная зависимость элементов и частей системы государственного контроля, а также связь с системой государственного контроля в целом; динамичность системы, позволяющая преодолевать внешние и внутренние дезорганизу-

<sup>1</sup> Высший орган финансово-экономического контроля // Контроллинг. 2002. № 4. С. 41.

ющие воздействия и обеспечивать ее уравновешенное развитие; усилие-  
тельное свойство системы, базирующееся на семантическом аспекте  
информации; наличие в системе обратных связей.

Государственный контроль как часть целого обслуживает сис-  
тему государственного управления, способствует развитию его эф-  
фективности. Но одновременно происходит и воздействие государст-  
венного управления на систему государственного контроля. Послед-  
няя соответствует государственному управлению. Целое не только  
овхватывает и подчиняет себе нужные ему части, но и преобразует  
согласно их природе. Часто сообразуется с целым, а не наоборот.  
Природа государственного контроля зависит от системы государст-  
венного управления как целого, в состав которого он входит и кото-  
рому он служит. Вопрос о природе и сущности контроля сводится  
поэтому к тому, кто кого контролирует: какой класс (социальная  
группа, социальная прослойка) является контролирующим, а какой —  
контролируемым.

Функция государственного контроля тесно взаимосвязана с дру-  
гими функциями государственного управления, и если контроль осу-  
ществляется плохо, то и эффективность управленческих решений сни-  
жается. Эффективность решения снижается и в том случае, когда  
контроль дает объективную информацию о фактическом положении  
дел, но она не учитывается органами государственной власти.

В связи с этим возрастаёт интерес к вопросу о государственном  
управлении. Государственное управление — это не что иное, как про-  
цесс осуществления политической власти. Концентрирующая и регу-  
лирующая сила этой власти заключается в том, что она определяет на-  
правление и содержание процессов государственного управления,  
а тем самым и общие рамки государственного контроля, его основные  
и конечные цели, зависящие от них формы и методы контроля.

Несмотря на то что государственный контроль обслуживает сис-  
тему органов государственной власти, подчиняется ей и приспособли-  
вается к ней, он оказывает активное воздействие на эту систему. В ее  
рамках государственный контроль имеет известную самостоятель-  
ность, автономию и свободу функционирования. Эти свойства госу-  
дарственного контроля вытекают из его специфики как составной час-  
ти целого, имеющей известную свободу выбора в рамках целого<sup>1</sup>.

Из сказанного следует и другой вывод: государственному кон-  
трулю приходится выступать не только средством укрепления и обес-

<sup>1</sup> Клейнер Г. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 26.

печения законности, но и средством выявления сильных и слабых сторон решений, принимаемых органами государственного управления, оценки их с позиций целесообразности. Объединение критериев законности и целесообразности в контрольной деятельности усиливает реальность ее воздействий на подконтрольные объекты. Контроль предотвращает допущение ошибок и искажений при исполнении решений и, с другой стороны, определяет степень их соответствия требованиям жизни. При оценке целесообразности правовых норм проявляется творческая сторона государственного контроля.

Совершенствование государственного аппарата, борьба с коррупцией и бюрократизмом, проблемы ликвидации бедности, защита прав и свобод граждан и др. усиливают в настоящее время функциональный подход к государственному контролю. Все функции контроля имеют одну общую принципиальную основу — связь со всеми органами государственной власти. Различие состоит лишь в том, что для законодательных (представительных) органов государственный контроль является средством управления, помогающим обеспечить законность, для органов исполнительной власти — функцией управления, т.е. одним из элементов содержания самого управления, для органов же судебной власти — формой реализации контрольных функций.

Государственная власть во всех случаях выступает основой контрольных функций, что позволяет глубже осознавать их сущность и не уходить от вопроса о том, в чьих руках и в чьих интересах осуществляется государственный контроль. Упомянутые выше различия не должны отвлекать внимание от фундаментальных сущностных признаков государственного контроля. Функциональный подход к государственному контролю выдвигает на первый план циклический характер процессов управления во всех органах государственной власти, концентрирует внимание на очередности, последовательности, повторяемости стадий управления, а тем самым — на определенных закономерностях государственного контроля. Во всех органах государственной власти наблюдаются такие стадии, как подготовка решения, его принятие, организация выполнения, контроль исполнения, регулирование и др. Число этих стадий (функций) может варьироваться, но во всех случаях присутствует стадия контроля, которая отождествляется нередко с функцией управления, с формой его проявления.

Если циклический характер процессов управления является нейтральным по отношению к содержанию функций контроля, а именно какой орган контролирует и что контролируется, то содержание функции контроля выдвигает на первый план его специфику, особенности форм и методов государственного контроля. Иными словами, контроль

проявляется, с одной стороны, в качестве «однотипной» процессуальной функции и, с другой стороны, в качестве специфической функции, выполняющей какую-нибудь определенную, конкретную задачу<sup>1</sup>.

Вместе с тем государственный контроль имеет такие существенные особенности, которые выделяют его в самостоятельный вид контроля, имеющий специфические форму и методы существования. Особенности государственного контроля определяются объективно присущими ему свойствами, его местом и ролью в государстве и обществе. Эти свойства производны, как уже говорилось, от сущностных свойств государства. Необходимо в этой связи уйти от механического перечисления многочисленных определений контроля вообще, от выхватывания то одной, то другой стороны этого сложного многомерного понятия при вычислении его сущности.

Повторим еще раз, что государственному контролю в Российской Федерации присущи все сущностные признаки, которые свойственны государству. Как и государство в целом, государственный контроль есть: 1) форма политической организации, выступающая одновременно важнейшим инструментом государства по реализации его целей и задач; 2) аппарат, объединяющий людей, профессионально занятых контрольной деятельностью по проверке исполнения решений органов государственной власти; 3) реализация легитимной монополии на контроль и принуждение в процессе реализации нормативных актов государства.

Любое государство как политическая организация имеет свой руководящий центр, систему соподчинения в рамках единого целого. Целое не может развиваться без системы обратной связи, системы контроля, которая в государственной организации выступает в форме государственного контроля.

Суть проблемы не только в том, чтобы приукрашивать фасад государства красивыми и звонкими прилагательными («демократическое», «федеративное», «правовое»), а в том, чтобы в самой политической организации, каковой является государство, таким образом состыковать, сочленить, соединить элементы и звенья этой организации, чтобы получить реально действующее демократическое, федеративное и правовое государство. Многие из этих элементов и звеньев в настоящее время рассогласованы, разделены искусственными барьерами и не находятся в оптимальном соотношении. Демократия и «вертикаль» власти нередко противопоставляются. Нахожде-

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Holl R.E., Taylor G.B. Macroeconomics: theory, performance and policy. N.Y., 2002.*

нию оптимального соотношения демократических и централизованных начал в системе государственной власти (в том числе и в системе государственного контроля) посвящены Президентские послания 2000—2005 гг.

Целостность и системность придают государственному контролю мощный потенциал и эффективность. В теории организации давно уже изучено свойство организационного эффекта — повышения эффективности за счет согласованного функционирования всех частей единого целого. На достижение этого эффекта и направлены в настоящее время усилия Президента РФ в процессе укрепления «вертикали» власти, создания единого правового пространства, совершенствования контрольных механизмов.

В результате сущностные признаки, свойственные государственному контролю, получают свое дальнейшее развитие. Это находит свое выражение в следующем: государственный контроль более последовательно осуществляется от имени государства независимо от задач и вида деятельности, которые исполняют органы государственной власти; государственно-властные полномочия государственного контроля укрепляются, органы контроля преодолевают элементы коррупции в своей деятельности, принимая обязательные для контрольных объектов указания об устранении вскрытых недостатков; контрольные органы все чаще ставят вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц, непосредственно применяя в ряде случаев меры государственного принуждения.

С учетом сказанного государственный контроль есть форма государственной власти, обеспечивающая проверку выполнения органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов.

## **Выводы**

1. Государственный контроль как функция управления носит постоянный и систематический характер; содержит завершающую стадию процесса управления — механизм обратной связи; выступает в качестве неотъемлемой части процесса реализации управленческих решений.

2. В современных условиях государственный контроль — это деятельность государства в лице уполномоченных им органов и должностных лиц по проверке законности расходования государственных

средств, соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов.

Выявляя отклонения от них и их причины, государственный контроль намечает пути корректировки способов воздействия на подконтрольный объект с целью устранения этих отклонений.

3. В процессе контрольной деятельности оцениваются целесообразность и обоснованность принимаемых управленческих решений с целью предупреждения возможных неблагоприятных последствий их выполнения.

4. В последнее время возникла тенденция к переносу контрольной деятельности на более ранние этапы подготовки управленческих решений с тем, чтобы заранее, до их принятия, устранить действующие либо возможные неблагоприятные факторы, могущие породить негативные результаты реализации решений. Такой контроль позволяет скорректировать план действий, внести изменения в проекты подготовленных решений, найти новые варианты и способы воздействия на мотивы поведения подчиненных руководителю лиц.

5. Государственный контроль имеет больше возможностей в силу правового статуса и широких полномочий воздействовать государственной власти с тем, чтобы заранее устранить причины невыполнения бюджета, федеральных целевых программ и других решений. В результате государственные средства используются более эффективно. Недопущение государственными органами отклонений от запланированных результатов на основании данных, представляемых ими органам контроля, приобретает все большее значение в их деятельности.

6. Государственный контроль является инструментом, средством, методом реализации государственных интересов. Он не может быть вне политики. Но вопрос заключается в том, что понимать под политикой. В стране имеется множество политических партий, движений, организаций, средств массовой информации, провозглашающих свои программы, предлагающих свои пути решения проблем общества. Государственная власть призвана осуществлять только одну государственную политику, формируемую на основе институтов демократии, закрепленных в Конституции, в других законах и нормативных актах. Органы государственного контроля следуют государственной политике, вырабатываемой демократическим путем, и не подчиняются, в частности, той или иной политической партии либо отдельной социальной группе.

7. Государственный контроль выступает от имени всего общества, что и определяет его демократическую сущность. Структура кон-

трольных органов государства, процедура и методы контроля призваны обеспечивать реализацию воли народа, устранять нарушения законности и другие отклонения от принятых государством решений независимо от форм собственности, субъективных взглядов тех или иных должностных лиц, ведомственных или сепаратистских подходов.

8. Институты государственного контроля должны быть рационально построеными, независимыми от разного рода субъективизма и произвола со стороны отдельных должностных лиц. При соблюдении этих условий государственный контроль может не только противодействовать анархии и произволу со стороны, но и становиться преградой на их пути, не допускать совершения противозаконных действий.

## **2.2. Соотношение сферы деятельности государственного и рыночного контроля в системе смешанной экономики**

Смешанная экономика — экономика, в которой и правительственные, и частные решения определяют структуру распределения ресурсов. В этой связи необходимость государственного контроля над рыночной экономикой вызвана стремлением правительства смягчить неэффективность функционирования частного сектора и «несправедливость», связанную с распределением национального богатства между богатыми и бедными.

Теоретически это было обосновано английским экономистом Дж.М. Кейнсом в книге «Общая теория занятости, процента и денег» (1936). Кейнсианская теория получила в той или иной степени практическое применение в экономике всех развитых капиталистических стран, в частности в США в период президентства Ф. Рузвельта.

Причины же роста государственного контроля над рыночной экономикой заключаются в: 1) росте расходов на оборону; 2) решении проблем инфраструктуры и окружающей среды; 3) решении социальных проблем: безработицы, бедности, социального равенства и справедливости.

Экономическая мощь государственного контроля определяется долей национального дохода, сосредоточенной «в руках государства», что приводит к формированию государственного сектора. Если государству принадлежит весь национальный доход, то это основа для тотального государственного контроля над экономикой. В таком случае управление экономикой осуществляется из единого центра. Подобная экономика имела место в социалистических странах, в частности в Советском Союзе.

Если государство распоряжается частью национального дохода, то в такой экономике существует частно(рыночно)-государственный контроль. Подобная экономика имеет место во всех развитых странах. И называется она смешанной экономикой. Доля национального дохода, которой распоряжается государство, в разных странах различна. Так, в США размер государственного сектора невелик: в руках государства менее 20% национального дохода, в то время как во Франции, Великобритании, ФРГ, Австрии он значительно больше и достигает 40% и более.

Государственный контроль над экономикой может быть как косвенным, так и прямым.

Косвенный государственный, или административный, контроль осуществляется через механизм законодательной и исполнительной власти с целью создания благоприятных условий для частного предпринимательства в стране. В арсенал косвенного контроля можно отнести юридические законы, указы, постановления, распоряжения правительства. Это такие виды государственной деятельности, как бюджетная, налоговая, денежно-кредитная, валютная и таможенная политика.

Прямой государственный контроль над рыночной экономикой — это непосредственное участие государства в предпринимательской деятельности и социальной сфере. Он осуществляется на основе использования денежных средств с целью выполнения трех основных функций в рыночной экономике.

1. Производственная функция. Это производство так называемых общественных благ, или инфраструктурных объектов. К ним относятся национальная оборона, защита окружающей среды, строительство федеральных дорог, мостов, почтовая служба и т.д. Общественные блага доступны всем. Например, общественный транспорт и частный автомобиль. Общественный транспорт потребляют все, кто хочет, а частный автомобиль — только его собственныйник. По своему потребительскому назначению общественные блага отличаются от товаров индивидуального потребления.

Во-первых, общественные блага *неделимы*, их нельзя продать поштучно, как, скажем, автомобиль. Например, дорогой пользуется любой человек, имеет он автомобиль или нет.

Во-вторых, каждый человек пользуется этими благами, и не существует эффективных способов отстранения его от пользования ими, как только эти блага возникают. Классическим примером общественного блага служит маяк, предотвращающий корабли от коварного моря.

ского побережья или гавани. Практически нет способа исключить для некоторых кораблей возможность пользоваться выгодами от маяка.

Традиционно в развитых странах производство общественных благ, или инфраструктуры, является сферой деятельности государственного контроля. Производственная функция государственного контроля необходима, потому что общественные блага создают общие условия для эффективной деятельности частного капитала и нормального повседневного проживания населения.

2. Распределительная функция государственного контроля. Это часть бюджетной и налоговой политики государства, направленной на перераспределение доходов и богатства в обществе. Эта функция используется тогда, когда распределение доходов или богатства при отсутствии каких-либо действий со стороны государства принимает нежелательный характер. Несмотря на некоторый прогресс, бедность среди общего изобилия продолжает оставаться острой экономической и политической проблемой. Эта задача находит решение через трансферные платежи. Трансферные платежи — это выплаты государства, которые просто перераспределяют налоговые поступления, полученные от всех налогоплательщиков, определенным слоям населения в форме пособий по безработице, выплат по социальному страхованию и обеспечению, пособий ветеранам (войны) и т.д. За последние два десятилетия в индустриально развитых странах трансферные платежи заметно выросли. Общее представление о масштабах и возрастании прямого вмешательства государства в экономику дает изучение правительственный закупок товаров и услуг и государственных трансфертных платежей.

И хотя неравенство в распределении доходов сохраняется, тем не менее государственный контроль над распределением бюджетных средств позволяет его сократить. В рыночной экономике государственный контроль в лице правительства обеспечивает социальную гарантию в обществе.

3. Стабилизационная функция государственного контроля. Она проявляется в поддержании высокого и стабильного уровня экономической активности. Это означает: 1) обеспечение полной занятости и 2) стабильного уровня цен. Как это можно осуществить с помощью методов государственного контроля? Ответ один — только через государственные расходы и налогообложение, или механизм так называемой фискальной политики. Это означает необходимость:

1) увеличения правительственный расходов (особенно в условиях кризиса) с целью роста личного потребления, объема производства и занятости;

2) сокращения налогов на прибыль с целью активизации деловой активности, их же увеличение действует в прямо противоположном направлении.

Можно долго спорить, что важнее — рыночный (частный) или государственный контроль. Это непродуктивно, современный контроль над экономикой не может быть иным: или только частным, как это было в развитых капиталистических странах до Великой депрессии (1929—1933), или только государственным, как это было в социалистических странах, в частности в СССР. В развитых странах он носит (подчеркнем) частногосударственный характер. В России же формируется другая смешанная экономика: мы идем от государственной собственности к частной и соответственно строим (подчеркнем) государственно-частный контроль, а следовательно, несколько другой смешанный контроль.

Это как бы одно и то же, т.е. смешанная экономика. Но не совсем. Результат западного пути — это рост благосостояния населения, а наш результат на современном этапе — это поиск путей выживания народов, населяющих территорию России. Раньше, до перестройки, в СССР в основном жили благополучно, хотя и небогато. Сейчас же за счет узурпации народного богатства определенными группами лиц общество быстро разделилось на очень богатых и очень бедных. Говорят, что сегодня в России так, как было в 20—30-е гг. XX столетия в США (в Чикаго), так что вроде бы ничего нет здесь особенного. Повторяем пройденный путь развития другими народами. И что это якобы нормальный путь экономического развития. И ничего не остается России, как только смириться с этим. Вот так убеждают нас. По существу проблему России решили за нас. Принимай жизнь такой, какую тебе сотворил не бог, а наше правительство. И все это называется «политический беспредел», который отбросил экономику России на многие десятилетия назад.

Таким образом, сферами деятельности государственного контроля является прямое и косвенное вмешательство в производственную и финансово-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов. На наш взгляд, государственный контроль и государственное регулирование не исключают друг друга. Они взаимодействуют, так как назначение государственного контроля — это устанавливать и корректировать общий правовой режим деятельности экономических агентов, или субъектов предпринимательства. При этом неважно, контролируется прямое или косвенное «вмешательство» в экономическую деятельность.

Данный вывод тем более очевиден, когда речь идет о государственном контроле, который, как уже говорилось, связан с контролем над соблюдением четко очерченного круга законов и иных нормативных правовых актов. Например, в ст. 71 Конституции РФ перечислены конкретные сферы правового регулирования в экономике: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование; интеллектуальной собственности. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, принятые в процессе такого регулирования, являются предметом непосредственного, прямого государственного контроля со стороны органов государственной власти Российской Федерации.

Через своих представителей государство принимает участие в решении важнейших вопросов по управлению хозяйствующим субъектом (о внесении изменений и дополнений в устав открытого акционерного общества, о его реорганизации и ликвидации, об изменении уставного капитала и т.д.). Использование права «вето» позволяет предотвращать при этом принятие неэффективных решений со стороны частного, или рыночного, контроля.

Целью такого регулирования является повышение эффективности общественного производства. Для реализации этой цели потребовалось создание системы государственного контроля и регулирования деятельности субъектов хозяйственной деятельности.

Экономисты-классики (А. Смит, Д. Рикардо и др.) утверждали, что свободный рынок является эффективным механизмом регулирования экономики. Однако реальный рынок работает в условиях, искажающих рыночные процессы (монополистические проявления, воздействие инфляции, ошибочные действия предпринимателей и государства и др.), поэтому государство берет на себя функции регулирования для обеспечения условий наиболее эффективного функционирования рынка.

Система государственного регулирования рынка включает в себя органы наблюдения и контроля рынков. Субъектом наблюдения и контроля рынков выступают система органов государственной власти Российской Федерации, отраслевые министерства и ведомства, региональные органы власти и управления. В состав основных функций системы наблюдения и контроля рынков входят среди других функций контроль деятельности хозяйствующих субъектов, анализ результатов контроля, выработка решений о регулирующих воздействиях, реализация регулирующих воздействий.

Предложение о выводе государственного контроля за рамки функции регулирования означает, что бесконтрольной становится вся регулируемая государством сфера предпринимательской дея-

тельности, деятельность общественных объединений, сфера соблюдения прав и свобод граждан и др. Государство регулирует все сферы деятельности общества, возлагая в ряде случаев на коммерческие, общественные и иные объединения и организации обязанность создавать контрольные органы, действующие на основе законов и других нормативных актов, что не означает утраты автономности или принижения роли государственного контроля. В других случаях государство непосредственно осуществляет государственный контроль над всеми сферами деятельности общества через свои специальные органы, что не дает оснований утверждать, что только в таком случае осуществляется государственный контроль.

Нельзя обойти распространенное в литературе мнение о том, что «истинные» демократические ценности (свобода, независимость, само-регулирование) стоят выше государства, которое должно выполнять лишь роль «ночного сторожа». В противном случае государство становится «тоталитарным», создающим всеобъемлющую систему контроля и ограничений. Гражданское общество, полагают эти юристы, тем и отличается от государственно-организованного, что оно строится на основе свободы и инициативы людей и их объединений, не нуждающихся в государственном регулировании. Под государственным регулированием понимаются при этом отношения порядка, дисциплины, власти и подчинения, соблюдение обязанностей перед обществом, на-взыываемые «сверху» и противоречие, следовательно, «истинной» демократии.

Подмена зафиксированного в юридических нормах механизма государственного контроля над общественными процессами призыва-ми к «свободе» обрачиваются на практике дезорганизацией и развалом экономики, «дикой» приватизацией, разворовыванием собственно-сти, неуплатой налогов, криминальной экономикой.

Разумеется, институт государственного контроля в условиях демократического и правового государства по своей целевой ориен-тации, функциям и формам реализации качественно отличается от административно-командных, бюрократических методов контроля, которые существовали в советский период. Но это не означает, что должен быть ликвидирован государственно-властный характер кон-трольных механизмов государства, который объективно необходим для практического осуществления государственной власти. В послед-ней олицетворяется публичный интерес, ставящий всеобщую волю народа, интересы государства выше интересов отдельных лиц или слоев общества. Без тщательно отрегулированного и четко функцио-

нирующего государственного контроля практическая реализация всеобщих интересов, принципа равенства всех граждан перед законом невозможна.

Обеспечивая соблюдение законов и других правовых актов, государственный контроль широко использует предупредительные, профилактические, организационные и другие формы и методы работы, создающие равные условия для реализации гражданами индивидуальных и коллективных прав и свобод. Но это не значит, что происходит трансформация государственно-правовых отношений в чисто информационные, координационные, обслуживающие.

Усматривать в государственном контроле лишь восстановление «тоталитарного» режима — значит не видеть диалектической взаимосвязи демократии и государства, свободы и дисциплины. На эту тему написаны сотни книг, но в условиях рыночных отношений психология мелкого частного собственника и оторванного от колlettивного труда интеллигента возрождается вновь и вновь. И вновь и вновь надо повторять, что чем полнее и последовательнее отражают контрольные механизмы государства различного рода отклонения в развитии общества и чем своевременнее и глубже корректируют они это развитие, тем демократичнее становится само общество.

В условиях перехода к рыночным отношениям государственный контроль организуется и проводится с учетом особенностей статуса субъектов предпринимательской деятельности, предприятий, организаций и учреждений различных организационно-правовых форм, государственного и негосударственного секторов в экономике и других сферах социальной жизни страны. При этом требование соблюдения законности во всех этих сферах остается незыблым и выступает важнейшим условием успешного выполнения задач всеми подконтрольными объектами. Более того, это требование ужесточается, особенно в случаях, когда содержащиеся в нормативных актах предписания затрагивают права и свободы граждан. Укрепление законности выступает самой надежной и лучшей гарантией защиты и реализации этих прав и свобод.

Как в экономической, так и в юридической литературе можно встретить и другой, ошибочный, на наш взгляд, вывод о том, что по мере перехода к рынку в определенных сферах социально-экономических отношений функция государственного контроля будет иметь тенденцию «к сужению за счет саморегулируемости все новых их пластов рыночными механизмами». В результате государственный контроль, например налоговый или финансовый, за деятельность предприятий

«будет сведен к минимуму», вместо государства это «могут сделать и сами собственники»<sup>1</sup>.

Устраняются тем самым принципиальные различия между государственно-публичной и частной сферами деятельности. Допускается путаница понятий «законность» и «целесообразность». Главным объектом государственного контроля выступают государственный интерес, законность, но не менее важным объектом контроля выступает и целесообразность. В последнем случае орган государственного контроля оценивает целесообразность действий контролируемого объекта строго в рамках закона. В таких случаях закон или иной нормативный правовой акт предоставляет органу исполнительной власти свободу усмотрения при выборе того или иного варианта поведения. Результатом подобного рода высказываний становится недооценка государственного контроля как института государства, его природы и собственной специфики, отличия от других видов контроля. Самостоятельность и независимость государственного контроля, его ориентация на реализацию целей и функций государства устраивали и устраивают далеко не всех. Нередки попытки со стороны органов исполнительной власти, различных коммерческих структур и негосударственных организаций поставить органы государственного контроля в зависимость, превратить в свой обслуживающий аппарат, оказывать на них давление и т.п.

Повышение роли государственного контроля, его государственно-правовой институционализации не означает всеобщего огосударствления контрольных функций. Количество органов государственного контроля, численность занятых в них работников должны быть сведены к минимуму, позволяющему без дублирования и волокиты поощрять творческую инициативу предпринимателей, развитие цивилизованных рыночных отношений в рамках и на основе закона.

Полномочия органов государственного контроля должны быть четко определены, а превышение этих полномочий, злоупотребление служебным положением, коррупция, взяточничество — своевременно пресекаться. Не секрет, что сами контролирующие инстанции не свободны от лоббирования, бездействия, склонности к компромиссам.

Аналогичная картина складывается и при неумеренном восхвалении правового государства. Среди юристов всегда были сторонники возвеличивания роли права в обществе. Если верить их теоретическим изысканиям, то роль права и в советское время все время повышалась,

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. Закон — основа стратегии // Президентский контроль. 2002. № 8. С. 33.

правовое регулирование и тогда беспрерывно совершенствовалось, усиливались функции контроля и надзора за соблюдением социалистической законности.

И сейчас нередко встречаются утверждения, что в условиях правового государства роль права и закона повышается до уровня их господства над государством. Но такое господство в принципе невозможно. Закон действует в системе общественных отношений, а не вне и выше их. Право выполняет служебные функции по отношению к обществу и не может развиваться в отрыве от него.

Избыточное правовое регулирование ведет к нагромождению законов, многие из которых не нуждаются в контроле исполнения в силу их бесполезности, скоропелости и даже вредности. И если раньше сверхрегламентация происходила в результате роста числа подзаконных актов, то сейчас в результате издания многочисленных законов, часто напоминающих по своему содержанию эти подзаконные акты<sup>1</sup>.

В условиях рыночного хозяйства неизбежно возникает потребность в укреплении государственных механизмов регулирования и контроля над деятельностью негосударственных хозяйствующих субъектов. Уже говорилось, что в России широкое хождение получили монетаристские подходы к развитию экономики. Считается до сих пор, что формирование рынка будет происходить на основе саморегулирования и самоорганизации. Отпадает тем самым надобность во вмешательстве государства в развитие экономики. В результате целые звенья государственного контроля были упразднены, и в процессе административной реформы продолжают вноситься рекомендации об их «трансформации».

Создание федеральных округов приблизило федеральную власть к регионам. Полномочные представители Президента активно работают в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Несколько тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, приведены в соответствие с Конституцией РФ.

Не всегда принимается во внимание, что рынок обеспечивает согласование индивидуальных интересов. Функция спроса, как известно, характеризует то количество товара, которое потребители готовы приобрести при данной цене. В этом смысле различные цены представляют собой своеобразный контроль над потребительной стоимостью (предельной полезностью) одной и той же продукции при различных объемах ее поставки на рынок. В свою очередь функ-

<sup>1</sup> Николаев Ю.Н. Государственный контроль в развитых капиталистических странах // Контроллинг. 2001. № 2. С. 43.

ция предложения характеризует то количество товара, которое производители готовы поставить на рынок при данной цене. Она является контролем над предельными издержками при различных масштабах выпуска продукции. Поэтому кривая предложения отрасли представляет собой функцию *общественных (предельных) издержек* соответствующей продукции.

Свойственный свободному рынку механизм конкуренции производителей и потребителей приводит к формированию на каждом отраслевом рынке равновесного состояния, при котором цена устанавливается на таком уровне, что спрос и предложение уравновешиваются друг друга, т.е. предельная общественная полезность продукции оказывается равной предельным общественным издержкам. Поскольку это относится ко всем товарным рынкам, поскольку это означает, что *рынок контролирует потребности, являясь инструментом выявления общественных предпочтений*. Он при помощи свойственного для него алгоритма как бы «усредняет» индивидуальные предпочтения и приводит их в соответствие с имеющимися ресурсами.

Особенности рыночных правил игры состоят в контроле над поведением как производителей, так и потребителей, обеспечиваемом при помощи института частной собственности. При этом обмен носит добровольный характер и происходит лишь тогда, когда отвечает интересам обоих контрагентов. Общий интерес субъектов рыночной экономики состоит в том, чтобы добиться максимизации степени удовлетворения индивидуальных потребностей при соблюдении ограничений, задаваемых упомянутыми правилами. Его реализация сопровождается достижением экономикой состояния, эффективного по Парето. Последнее обстоятельство — невозможность в условиях общего равновесия перейти к другому состоянию, не ухудшив положения хотя бы одного экономического агента, — не означает, что рыночному механизму вообще удается «обойти» проблему улучшения положения одних за счет других при достижении оптимального состояния общества. Ведь движение от неравновесного к равновесному состоянию рынка сопровождается изменениями пропорций цен, а потому и улучшением положения одних участников рыночной игры и ухудшением положения других. Поскольку общее равновесие мы оцениваем (пока) как воплощение социального оптимума, поскольку оказывается, что для его достижения рынок в явном виде «принимает решение» о том, что есть общественное благо и как оно соотносится с индивидуальными интересами.

Но проблема этим не исчерпывается. Оказывается, что рынок, будучи необыкновенно мощным контролем над согласованием много-

численных индивидуальных интересов, все же не вполне совершенен в этом отношении. Когда мы определяем индивидуальную функцию полезности как  $U = f(x_1, \dots, x_n)$ , то обычно имеем в виду, что каждый из набора благ  $x_1, \dots, x_n$  является объектом рыночного обмена. Однако не весь круг потребностей людей может быть удовлетворен за счет купли-продажи. Каждого из нас, разумеется, интересует величина дохода, поскольку от нее зависит количество благ, которые мы сможем приобрести на рынке. Но каждого из нас, в большей или меньшей мере, волнует также состояние среды, в которой мы живем, т.е. состояние самого общества. Ради собственного благополучия мы хотим жить в окружении культурных, довольных жизнью, а потому и законопослушных людей. Мы оказываемся не такими законченными эгоистами, как об этом «думает рынок», а в наши индивидуальные функции полезности входят наряду с рыночными благами многообразные параметры, отражающие состояние общества в различных областях. Между этими рыночными и нерыночными благами имеется размен (trade-off), и поэтому сокращение индивидуального дохода (например, в результате введения налогов) отнюдь не всегда означает уменьшение индивидуального благосостояния. В противном случае вряд ли нам довелось бы встречаться с такими «странными» явлениями, как филантропия и прогрессивное налогообложение.

Итак, индивидуальные функции полезности не оказываются независимыми друг от друга, как предполагалось до сих пор. В результате рыночный механизм согласования индивидуальных интересов должен быть дополнен иным, способным учесть данное обстоятельство и внести соответствующие корректизы в аллокацию ресурсов. Базируясь на том или ином алгоритме, этот механизм должен делать то, что вызывает протест у наиболее радикальных последователей современной неоклассической теории — взвешивать индивидуальные полезности с учетом общественного блага. Получаемые результаты не будут бесспорными, потому что, как мы видели, нет бесспорных процедур формирования групповых интересов. И в сферу, и в формы действия данного механизма будут постоянно вноситься большие или меньшие изменения в поисках неизменно ускользающего оптимума, но сама необходимость его (механизма) существования не может быть поставлена под вопрос.

Важнейший вывод из сказанного состоит в том, что ситуация в рамках глобальной экономики имеет явно выраженный «игровой» характер. Правда, «игра» ведется между партнерами, относящимися к различным весовым категориям. Отдельные транснациональные корпорации по своей экономической мощи превосходят многие госу-

дарства. Неодинаков политический и экономический вес различных международных (межнациональных и наднациональных, глобальных и региональных) организаций. Проиллюстрируем эти положения двумя примерами — подходом к определению приемлемых условий присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО) и отношением к форсированной либерализации валютного режима и режима движения капиталов в страну и из страны.

Присоединение к ВТО имеет очевидные плюсы: оно снимает барьеры на пути международной торговли, инвестирования, дает возможность приобретать продукцию у лучших мировых производителей, а потому — по более низким ценам. Но у этого пряника есть цена. Дело в том, что страны, вступающие в ВТО, принимают более или менее серьезные обязательства по открытию своей экономики, что в краткосрочном плане обычно сопряжено со свертыванием ряда производств, увеличением безработицы. Особенно остро эта проблема стоит перед бывшими социалистическими странами, где структура производства формировалась не на рыночных основах.

Как сопоставить эти выгоды и издержки друг с другом? Можно, например, посчитать влияние связанного со вступлением в ВТО снижения таможенных тарифов на динамику валового внутреннего продукта России. И такая работа была проведена Национальным инвестиционным советом и Российской академией наук. Результат очень понравился сторонникам форсированного присоединения к ВТО: даже наиболее радикальные варианты «открытия» отечественной экономики приводят к незначительной потере в темпах роста (в пределах одного процентного пункта валового внутреннего продукта).

Но только ли темпы нас интересуют? Вот в чем вопрос. Согласие на вступление в ВТО на абсолютно «либеральных» условиях чревато, наряду с обострением социальных проблем, окончательным закреплением России в роли топливно-сырьевого придатка мировой экономики. Ведь именно эти отрасли сегодня у нас наиболее эффективны по мировохозяйственным критериям. Такая перспектива становится тем более вероятной, если принять во внимание настойчивость наших партнеров на переговорах из Евросоюза в навязывании России требования повысить внутренние цены на топливо и сырье до мирового уровня. Понятно, что в этом случае отечественное машиностроение, обрабатывающая, легкая промышленность, другие отрасли экономики подвергнутся сильнейшему шоку со всеми вытекающими отсюда социальными последствиями.

Из сказанного видно, что наши действия должны самым непосредственным образом определяться теми задачами, которые ставит

перед собой страна. Если эти задачи ограничиваются исключительно показателями экономического роста, то процесс вступления в ВТО можно и форсировать. Если же мы придаем серьезное значение объявленным планам модернизации страны и гармонизации социальных отношений, то правильной линией поведения будет жесткая торговля по условиям присоединения к этому клубу государств.

## Выводы

Исходя из общих теоретических подходов к государственному контролю (надзору) как к одной из форм осуществления государственной власти, к системному толкованию законодательства, определяющего его функции и правовое положение, необходимо:

1) обеспечивать относительную обособленность органов государственного контроля (надзора), осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением требований правовых норм:

- устанавливать количество органов государственного контроля (надзора), их структуру и численность служащих в зависимости от целесообразности осуществления государственного контроля (надзора) в каждой конкретной сфере;

- распределять функции контроля между контрольно-надзорными органами таким образом, чтобы исключать дублирование в работе;

- объединять аналогичные функции органов государственного контроля (надзора), осуществляемые различными ведомствами, с последующей структурной реорганизацией этих органов;

- оптимизировать количество органов государственного контроля (надзора) на федеральном и региональном уровнях, основываясь на четком разграничении полномочий между органами этих уровней;

- строго соблюдать осуществление государственного контроля только государственными служащими;

2) создать систему устойчивого, достаточного и своевременного бюджетного финансирования органов государственного контроля (надзора) при соблюдении установленного законодательством Российской Федерации запрета на совмещение властных и конкурентных функций в одном органе и одновременном сокращении объема контрольно-надзорных функций:

- исключать прямое или косвенное финансирование деятельности органов государственного контроля (надзора) за счет отчислений, от штрафов, внебюджетных источников, прямых и косвенных отчислений непосредственно от подконтрольных объектов;

- пересмотреть объем (перечень) платных работ и услуг, которые предоставляют государственные органы хозяйствующим субъектам, определить перечень функций, реализуемых государственными органами, которые необходимо вывести из государственной компетенции и передать в сферу рыночных услуг;

3) сложившиеся схемы финансирования деятельности органов государственного контроля (надзора) следует признать неэффективными с точки зрения расходов бюджета, слабой прозрачности и наличия предпосылок к недобросовестному контролю со стороны органов, чей бюджет во многом зависит от услуг подконтрольным объектам и собираемых штрафов;

4) соотнесение контрольной деятельности с ее результатами выводит на проблему анализа особенностей самой этой деятельности, осуществляемой государственными служащими. Только они уполномочены выполнять от имени государства функции государственного контроля.

В условиях перехода к рыночным отношениям государственный контроль организуется и проводится с учетом особенностей статуса субъектов предпринимательской деятельности, предприятий, организаций и учреждений различных организационно-правовых форм, государственного и негосударственного секторов в экономике и других сферах социальной жизни страны.

### **2.3. К вопросу о неэффективности государственного контроля**

Основная проблема неэффективности государственного контроля над экономикой заключается в отсутствии личного интереса в рациональном использовании ресурсов и приумножении собственности. В условиях же господства частной собственности присутствует личный интерес: собственник стремится к максимизации прибыли, удовлетворяя при этом как собственный, так и одновременно общественный интерес. Поэтому проведение реформ в условиях государственной собственности не давало предполагаемого экономического и социального эффекта.

Возникает вопрос: а нужен ли вообще государственный контроль в системе рыночных отношений? Экономическая практика показывает, что нужен, и «законное» его место — в сфере естественных монополий, или инфраструктуры. В других сферах материального производства он не может выдержать конкуренции с рыночным контролем. Именно поэтому на определенном этапе общественного развития

наблюдаются провалы (фиаско) государства (*government failures*). Это случаи, когда государство (правительство) не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. Обычно к провалам государства относят:

- 1) ограниченность достоверной информации для принятия правильных решений;
- 2) несовершенство политического управления: лоббизм, манипулирование голосами, поиск политической ренты, политический деловой цикл и т.д.;
- 3) стремительный рост государственного аппарата на федеральном и местном уровнях, что создает все новые и новые проблемы в государственном управлении;
- 4) неспособность государства полностью предусмотреть и контролировать ближайшие и отдаленные последствия принятых им решений. Это вызвано тем, что экономические агенты часто реагируют не так, как предполагало правительство. Их действия сильно изменяют смысл и направленность предпринятых правительством акций (или законов, одобренных законодательным собранием), что приводит к возникновению оппортунистического поведения — поведения индивида, уклоняющегося от условий соблюдения контракта в целях получения прибыли за счет партнеров. Оно может принять форму вымогательства или шантажа, когда становится очевидной роль тех участников команды, которых нельзя заменить другими. Используя свои относительные преимущества, такие члены команды могут требовать для себя особых условий работы или оплаты, шантажируя других угрозой выхода из команды. Издергки оппортунистического поведения связаны с асимметрией информации, хотя и не ограничиваются ею.

Все это вызвано тем, что правительство не всегда эффективно и результативно выполняет свои экономические функции. В самом деле, лишь на том основании, что рыночная экономика не всегда дает удовлетворительный эффект, нельзя делать выводы, что усиление государственного контроля приведет к более высоким результатам. Честно говоря, общество чаще всего испытывает чувства разочарования и недоверия к правительству. Эти антиправительственные настроения имеют разнообразные корни, но частично они порождаются тем, что дорогостоящие государственные программы, предназначенные для решения социально-экономических проблем, явно не достигают цели. Например, программы помочь бедному населению не оказывают ощутимого воздействия на их жизненный уровень. Более того, они еще более обостряют те проблемы, для решения которых и были предназначены. Например, государственные программы жилищного строи-

тельства чаще всего не реализуются. Этим самым вызывают недовольство и недоверие людей политике правительства. Правительство обвиняют также в том, что государственные учреждения погрязли в ворохе деловых бумаг. Работники ведомств социального обеспечения тратят большую часть рабочего времени на канцелярскую работу, а не на работу с людьми, которым они призваны помогать. Утверждают, что в государственных учреждениях чиновники часто дублируют работу друг друга, что устаревшие программы продолжают действовать, что различные ведомства преследуют противоположные цели и т.д. Явная неспособность правительства контролировать инфляцию и одновременно добиться высокого уровня занятости также является важной причиной скептического отношения общества к государственному контролю над экономикой.

По существу это свидетельствует о том, что рыночному контролю, как и государственному, присуща определенная ограниченность или сбои. Можно согласиться с тезисом, что, когда рынок оказывается несостоятельным, решающая роль в экономическом развитии принадлежит именно государству. Это значит, что оно должно регулировать побочные издержки и выгоды, обеспечивать общественными товарами и услугами, смягчать неравенство доходов и т.д. Можно также согласиться с тем, что анализ издержек и выгод является важным ориентиром для экономически эффективного принятия решений в государственном секторе. Но остается более существенный вопрос: присущи ли государственному контролю недостатки, которые мешают правительству использовать механизм принятия решений для повышения эффективности экономики? И без более глубоких размышлений ясно, что между «здравой экономикой» и «правильной политикой» может быть значительное расхождение. Мы знаем, что первая призывает государственный контроль осуществлять различные программы до тех пор, пока предельные выгоды превышают предельные издержки. «Правильная политика» предполагает, что политические деятели должны поддерживать те программы и такой политический курс, которые дадут им больше шансов одержать победу на выборах и остаться на своих постах.

Теперь давайте вкратце рассмотрим некоторые проблемы, объясняющие, почему государственный контроль подчас функционирует неэффективно с экономической точки зрения.

1. Эффективному государственному контролю мешает эффект особых интересов. Как это происходит? К особым интересам относятся интересы крупных корпораций. Они стремятся получить выгоду за счет ущемления интересов большинства. Так, в настоящее время мно-

гомилионные долларовые состояния небольшой группы богачей находятся на счетах в других странах. Им это выгодно. И российское государство не в состоянии проконтролировать ни объемы этих вкладов, ни их предназначение в будущем. Таким образом, ущемляется государственный контроль над потоками национальных денежных средств. Стремление получить через правительство материальные выгоды за счет общества называется *логоней за рентой*. Корпорации используют все средства, стараясь получить «ренту», прямо или косвенно распределяемую правительством. Оно предоставляет эту «ренту», принимая такие законы и проводя такую политику, благодаря которым платежи некоторым группам увеличиваются, в результате чего общество в целом становится менее обеспеченным. Можно привести множество примеров таких групп, выражающих особые интересы и стремящихся к получению ренты, которые добиваются принятия нужного им законодательства или других правительственных мер, не оправданных с точки зрения эффективности или справедливости: введения тарифов на иностранные товары, которые ограничивают конкуренцию и повышают цены для потребителей; установления налоговых лазеек, которые приносят выгоду только богатым; осуществления программ общественных работ, которые стоят больше, чем приносимые им прибыли; предоставления крупных субсидий фермерам за счет налогоплательщиков и т.д.

2. Эффективность государственного контроля нередко снижается из-за отсутствия объективной оценки соотношения издержек и выгод от различных программ, решая, какую из них поддержать, а какую отклонить. Поскольку людям, находящимся у власти, требуется поддержка избирателей каждые несколько лет, то они будут выступать за программы, которые повлекут за собой ощутимые немедленные выгоды, с одной стороны, и неясные, с трудом определяемые или отложенные издержки — с другой. И наоборот, политические деятели с подозрением отнесутся к программам, включающим в себя немедленные, легко определяемые издержки наряду с будущими расплывчатыми и туманными выгодами. Такие пристрастия в сфере государственного контроля могут привести политиков к отклонению экономически оправданных программ и принятию нерациональных.

3. Эффективность государственного контроля в выборе общественных товаров и услуг ниже по сравнению со свободой выбора товаров и услуг, предназначенных для индивидуального пользования, в частном секторе. Нередко в государственном секторе человек вынужден «приобретать» товары, которые ему не нужны. Например, пользоваться общественным транспортом вместо частных перевозок.

Именно такая ситуация создается, когда ресурсы распределяются неэффективно, т.е. не лучшим образом, для удовлетворения нужд потребителя. В этом смысле производству общественных товаров и услуг неэффективность внутренне присуща.

4. Государственный контроль порождает бюрократию и неэффективность. Утверждают, что частные предприятия по своей природе более эффективны, чем государственные. Дело не в том, что в государственный сектор попадают ленивые и некомпетентные работники, тогда как целеустремленные и способные работники тяготеют к частному. Дело скорее в том, что рыночная экономика создает стимулы к повышению эффективности, чего нет в государственном секторе. Точнее говоря, у менеджеров частных предприятий есть сильный личный стимул, чтобы эффективно работать. Независимо от того, работает ли частная фирма в условиях конкуренции или монополии, уменьшение издержек благодаря эффективному управлению способствует увеличению прибыли. Глава же государственного ведомства, который добивается эффективности в своей «епархии», не получает ощутимой личной выгоды, т.е. части прибыли. Отсюда в государственном секторе меньше стимулов для того, чтобы заботиться о снижении издержек. В более широком смысле в рыночной системе заложен четкий критерий эффективности частной фирмы — прибыль и убытки. Эффективная фирма рентабельна, поэтому она преуспевает, выживает, процветает и развивается. Неэффективное предприятие нерентабельно и не преуспевает, оно деградирует, через некоторое время терпит банкротство и перестает существовать. Но нет такого же точного теста, с помощью которого можно оценить эффективность или неэффективность государственного контроля.

Многие считают, что в действительности государственное учреждение, неэффективно использующее свои ресурсы, может даже расчитывать на увеличение бюджетных ассигнований. В частном секторе неэффективность и материальные потери ведут к прекращению производства определенных видов товаров и услуг. Но государство, как утверждают, не склонно отказываться от той деятельности, в которой оно потерпело неудачу. Государственные программы плодят новых бюрократов и тех, кто извлекает выгоду из этих программ. За последнее время было выдвинуто несколько конкретных предложений для решения проблемы неэффективности бюрократического аппарата. Анализ издержек и выгод является одним из предложенных подходов. Предлагалось также, чтобы все законы, утверждающие новые программы, содержали четкие нормы их выполнения; в таком случае люди имели бы больше возможностей судить об эффективности. Далее было выдвину-

то предложение, чтобы во всех новых программах указывались сроки их завершения — так называемые законы захода солнца. Это мера, вынуждающая проводить тщательные периодические проверки, которые могли бы выявить необходимость сворачивания какой-либо программы.

5. Институты государственного контроля несовершены. Установлено, что рыночный контроль в частном секторе ни в коем случае не является абсолютно эффективным. Собственно, экономические функции правительства в том и состоят, чтобы исправлять пороки рыночного контроля. Но государственный контроль также страдает серьезными недостатками при выполнении своих экономических функций. Неразумно сравнивать совершенные рынки и несовершенные правительства или негодные рынки и всезнающие правительства — сопоставлять следует несовершенные по своей сути институты.

Тот факт, что и рыночный контроль, и государственный контроль являются несовершенными институтами, означает, что на практике чрезвычайно трудно определить, частный или государственный контроль может способствовать большему успеху в выполнении конкретной задачи. Это легко понять, если взять две крайности: национальная оборона должна быть в ведении государственного контроля, а производство пшеницы — рыночного контроля. Но как быть со страхованием от болезней? Оборудованием парков и зон отдыха? Пожарной охраной? Образованием? Дело в том, что очень трудно оценить каждый вид товара или услуги и сказать со всей определенностью, какой контроль должен обеспечивать его производство — государственный или частный. Об этом свидетельствует и тот факт, что все вышеупомянутые товары и услуги производятся как частными, так и государственными фирмами.

6. Соотношение между ролью и масштабами государственного контроля, с одной стороны, и свободой — с другой.

Представляется, что здесь уместно охарактеризовать две различные точки зрения на вышеобозначенную проблему. Многие консервативные экономисты считают, что, кроме экономических издержек, связанных с расширением государственного контроля, есть и другие, касающиеся ограничения индивидуальной свободы. Эту позицию составляют несколько взаимосвязанных аргументов. *Во-первых*: власть развращает. История подтверждает, что концентрация власти представляет собой большую угрозу свободе. *Во-вторых*: в рыночной системе каждый может осуществить свое право выбора, используя свой доход на покупку именно тех товаров, которые нужны, и отвергая ненужные. Но, как уже указывалось выше, государственному сектору

присущи подчинение и принуждение даже при высоком уровне политической демократии. Если большинство принимает решение одобрить определенные акции правительства, то меньшинство должно подчиниться. Поэтому использование политических каналов, когда это неизбежно, вносит напряженность в общественные связи, необходимые стабильному обществу. В той мере, в какой такие решения могут быть реализованы отдельными лицами на рынке, необходимость подчинения и принуждения, а вместе с тем и напряженность уменьшаются. Сфера деятельности правительства должна быть строго ограничена. Наконец, власть и деятельность правительства должны быть рассредоточены и децентрализованы.

Но либеральные экономисты скептически относятся к позиции консерваторов. Они считают, что в основе взглядов последних лежит так называемая ошибочная концепция ограниченного количества решений. Она заключается в том, что, по мнению консерваторов, в течение определенного периода времени принимается ограниченное или постоянное количество решений, связанных с функционированием экономики. Следовательно, если государство, выполняя свои официально установленные функции, принимает больше решений, то частному сектору обязательно останется меньше «свободных» решений, или альтернатив. Эти рассуждения считаются ошибочными. Финансируя производство общественных товаров, государство фактически расширяет сферу свободного выбора, позволяя обществу пользоваться товарами и услугами, которые не были бы доступны без усилий правительства. Можно с полным основанием утверждать, что экономические функции правительства, главным образом, дают возможность в какой-то мере освободиться от безработицы, бедности, болезней, преступности и других бед. Государство, обеспечивая большую часть общественных товаров, обычно само не занимается их производством, а покупает их у частных предприятий. Когда правительство принимает решение построить большую дорогу частным предприятиям, то предоставляется право принимать множество специальных решений и делать выбор в связи с выполнением решения правительства. Во время депрессии у частных предприятий возможности выбора очень ограничены, потому что рост производства замедляется и доходы резко сокращаются. Фактически некоторые фирмы закрываются и вообще не принимают никаких решений. Если же государство, расширив свое вмешательство в экономику и участие в ней, может нейтрализовать или хотя бы смягчить воздействие депрессии, количество решений и возможности выбора у фирм и потребителей увеличивается. Это значит, что правительство, принимая больше решений относительно функционирования экономики, может восстановить процветание и способствовать увеличению

количество решений, принимаемых в частном секторе. Следовательно, число решений частного и государственного контроля в процессе экономической деятельности может в определенных пределах изменяться в одном и том же направлении. Большой государственный контроль не всегда означает уменьшение рыночного контроля в частном секторе.

## Выводы

Проблемы неэффективности государственного контроля заключаются в следующем:

1. В эффекте особых интересов (special-interest effect). Что означает «особых интересов»? Это означает интересы крупных корпораций. Эффект же этих интересов есть воздействие на процесс принятия государственных решений и на распределение ресурсов в экономике, выражющееся в отстаивании правительством интересов (целей) небольших групп в ущерб интересам общества в целом. Проще говоря, крупные корпорации стремятся получить выгоду за счет ущемления интересов большинства в результате определенных действий правительства. Так, в настоящее время многомиллионные долларовые состояния небольшой группы богачей в России находятся на счетах в других странах с разрешения российского правительства.

2. В снижении его эффективности из-за отсутствия объективной оценки соотношения издержек и выгод от различных принимаемых программ. Поскольку людям, находящимся у власти, требуется поддержка избирателей каждые несколько лет, то они будут выступать за программы, которые повлекут за собой ощутимые немедленные выгоды. И наоборот, отклонят экономически оправданные программы с долговременным эффектом. Например, выгоднее для государственных чиновников принять решение о косметическом ремонте жилья, чем о долгоокупаемом жилищном строительстве.

3. В росте бюрократии и неэффективности работы государственных учреждений. Практикой доказано, что частные предприятия по своей природе более эффективны, чем государственные, так как в государственном секторе меньше стимулов для того, чтобы заботиться о снижении издержек. Нередко государственное учреждение, неэффективно использующее свои ресурсы, получает дополнительные бюджетные ассигнования. У государственных чиновников меньше стимулов работать эффективно, чем у тех, кто работает в частных фирмах. Более того, в частном же секторе неэффективность и материальные потери ведут к прекращению производства определенных видов товаров и услуг. Таким образом, государственный сектор страдает серьезными недостатками при выполнении своих экономических функций.

# Глава 3. Состояние и пути совершенствования государственного контроля в системе рыночных отношений в условиях глобализации

## 3.1. Место государственного контроля в условиях переходной экономики России

Переходная экономика — это промежуточное состояние экономики в связи с изменением отношений собственности и системы контроля над экономикой. Коренную роль в этих изменениях играет процесс трансформации отношений собственности. Если экономика в России после 1917 г. стала формироваться на основе господства государственной собственности, т.е. было движение от частной собственности к государственной, то в 1990-х гг. началось движение от государственной собственности к частной. Это движение не знает мировых аналогов. Впервые за всю цивилизацию мир стал свидетелем движения от социализма к капитализму. Таким образом, Россия начала рыночную реформу, имея господствующую государственную собственность и централизованную систему контроля над экономикой. В Советском Союзе в концепции экономического развития господствовала марксистско-ленинская доктрина, суть которой заключается в том, что основа экономики — это производство средств производства. Отсюда вся мощь государственного контроля была направлена на развитие отраслей первого подразделения, или упрощенно — тяжелой промышленности. Производству потребительских товаров отводилась второстепенная роль, оно явно не удовлетворяло потребностей населения.

Сложившаяся в прошлом централизованная система контроля подавляла конкуренцию как организующую и движущую силу экономики, так как она была основана на подчинении любого вида производства центру, практически не допуская инициативы предприятий в решении экономических проблем. Свобода предпринимательства, свобода выбора и личный интерес в экономике не действовали. Все экономические задачи решались на основе централизованного контроля.

Начиная с 1992 г. в результате проведения курса рыночных реформ, разработанного Международным валютным фондом и другими международными организациями под эгидой США, в России начался период переходной экономики, а вместе с этим трансформации цен-

трализованной системы контроля в рыночный контроль. Это происходило на основе формирования частной собственности, свободы предпринимательства и свободы выбора, реализации личного интереса, развития конкуренции, системы рынков и цен и ограничения роли государственного контроля над экономикой.

По мнению большинства экономистов либерального толка, наиболее эффективным является рыночный контроль над экономикой. Он создает стимулы к самореализации возможностей человека, повышению трудовой и хозяйственной активности, способствует инновационному типу воспроизводственного процесса. В этом аспекте рыночный контроль устраняет диктат производителей, ликвидирует товарный дефицит, обеспечивает стабильность экономики и соответственно все это с целью удовлетворения потребностей людей. Свойственные рынку механизмы регулирования обеспечивают наилучшую координацию деятельности всех экономических субъектов, рациональное использование природных, трудовых, материальных и финансовых ресурсов, сбалансированность народного хозяйства. Считается, что переход к экономической системе, основанной на рыночном контроле, позволит России решить десятилетиями накопившиеся проблемы страны, органично соединить внутреннюю экономику с мировым хозяйством, обеспечить рост производства и тем самым социальную ориентацию экономики, открывая доступ населения ко всем достижениям мировой цивилизации.

Для эффективного функционирования системы рыночного контроля (СРК) необходимо придерживаться принципов, которые формируются в течение переходного периода. Они образуют своеобразный «каркас» новой экономической системы. Это означает:

1. На основе формирующихся отношений частной собственности возникает свобода всех хозяйствующих субъектов в решении фундаментальных вопросов экономики: что, как и для кого производить?

2. Устанавливается имущественная ответственность хозяйствующих субъектов за результаты предпринимательской деятельности, опирающаяся на юридическое равноправие всех форм собственности. Это значит решается проблема обеспечения оптимальных пропорций потребления и накопления, обновления и наращивания производственного потенциала, повышения эффективности инвестиций. Наряду с доходами по труду доходы от собственности признаются законной категорией доходов.

3. Развиваются конкуренция, система рынков и цен как важнейших факторов стимулирования хозяйственной активности. Это в свою очередь требует демонополизации экономики, формирования соответст-

вующей структуры производства, обеспечивающей присутствие на рынке достаточного числа производителей каждого вида товаров, свободного входа на рынок любого экономического субъекта, государственную поддержку конкуренции и системы рынков.

4. Формирование цен происходит на основе действия объективных экономических законов, в частности закона спроса и предложения, предельной полезности и т.д., т.е. устанавливается свободное, или рыночное, ценообразование. Государственный контроль над ценами допустим только в сфере деятельности естественных монополий, или инфраструктуры.

5. Распространение рыночных отношений на все стадии воспроизводственного процесса: производство, обмен, распределение, потребление. Отсюда наряду с товарным рынком большое значение приобретают рынки ресурсов: земли, рабочей силы, денежного капитала, ценных бумаг и т.д., которые обеспечивают высокую их мобильность, быстрое перемещение в сферы наиболее рационального применения, стимулируя накопление и научно-технический прогресс.

6. Открытость экономики, или интеграция в систему мирохозяйственных связей. Суть этого принципа состоит в том, что: 1) любой экономический субъект вправе осуществлять внешнеэкономические операции; 2) иностранные юридические и физические лица на равных условиях со всеми производителями вправе действовать на внутреннем рынке в соответствии с установленным законодательством и общепринятыми международными нормами.

7. Государственный контроль над экономикой существенно ограничивается, за исключением специальных областей: оборона, космос, охрана окружающей среды, естественные монополии, социальная инфраструктура (общее образование, профилактика здравоохранения, социальная защита населения) и т.д. Целью государственного контроля становится осуществление эффективной макроэкономической политики и содействие формированию благоприятной среды для хозяйственной деятельности в частном секторе и социальной жизни, прежде всего на направлениях, соответствующих общественным интересам. В этом случае деятельность государственных органов по контролю над экономикой базируется на разграничении полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти.

Таким образом, предлагается переосмысление роли государства в экономике: оно должно отказаться от прямого контроля над производством и заниматься косвенным регулированием, которое обеспечит защиту частной собственности, с одной стороны. А с другой — важная задача государства заключается в реформировании системы социаль-

ного обеспечения, смягчающей негативные последствия развития рыночных отношений. В этой связи необходимо наладить систему контроля над деятельностью основных государственных институтов, включая Центральный банк и налоговые ведомства, провести ужесточение фискальной, кредитно-денежной политики и внешнеэкономической деятельности с целью обеспечения не только сбалансированности, но и создания условий для экономического роста.

Материальной основой всех преобразований в системе контрольной деятельности государства явилась так называемая приватизация: переход государственной собственности в руки частных лиц (физическими или юридическими) и формирование на этой основе частной или смешанной формы собственности в результате принятия правительством программы социально-экономических преобразований. По существу это изменение базисных отношений — отношений собственности, фундамента экономической системы, или способа производства. Это означает, что все другие экономические отношения как бы вторичны и их изменения непосредственно зависят от изменений отношений собственности.

Приватизацию государственной собственности в России необходимо рассматривать в рамках принятого курса проведения радикальных реформ в экономике. При оценке результатов приватизации на первый план должен выступать не просто экономический, а социально-экономический эффект, т.е. воздействие приватизации на формирование более эффективной хозяйственной системы и повышение уровня жизни населения.

Приватизация является центральным пунктом всех реформ, проводимых в Восточной Европе, но в той или иной мере характерна и для других стран с развитой рыночной экономикой.

В развитых западных странах, с одной стороны, целью приватизации являются уменьшение влияния государства на хозяйственные процессы и создание свободного пространства для развития частной инициативы. С другой стороны, ее эффективность противопоставляется национализации, которая периодически проводилась в этих странах. Поэтому не случайно, что в последнее десятилетие XX в. наметилась тенденция к росту и укреплению частного сектора в экономике многих развитых стран.

История показывает, что результатом «скорошепой» (некоторые ученые называют ее «грабительской» и даже «уголовной») приватизации в России явились неоправданное обогащение незначительной части общества и обнищание большинства населения. Не учитывался тот факт, что процесс приватизации не должен являться актом мгновенно-

го действия. Наоборот, это продолжительный и очень сложный процесс изменений в социально-экономических отношениях.

Целью пресловутой приватизации объявилялось повышение эффективности использования редких ресурсов с целью максимального удовлетворения безграничных потребностей населения. Но фактически этого не произошло. В то же время практика развитых стран свидетельствует, что системы, базирующиеся на взаимодействии государственной и частной собственности, развиваются быстрее и успешнее, чем системы, в основе которых лежит только государственная собственность.

В настоящее время экономика России представляет собой систему взаимодействия (интеграции) государственного и рыночного контроля. Она находится, используя трактовку закона диалектики, в системе «единства и борьбы противоположностей», что в конечном счете и обеспечивает ее развитие.

Между тем Россия может и должна в ближайшие годы совершить прорыв к экономическому росту и решению социальных задач. С этой целью первоначально предлагалось обеспечить переход к экономическому росту за счет «реанимации» бездействующих мощностей в обрабатывающей промышленности, восстановления оборотного капитала, инвестиционной поддержки со стороны государства. В течение 2002—2010 гг. экономический рост должен обрести новое содержание за счет технологических сдвигов в реальном секторе экономики и повышения конкурентной способности отечественного производства. Итак, если на первом этапе акцент делается на лучшее использование имеющихся производственных мощностей, то на втором — предполагаются техническое перевооружение экономики, интенсивные методы хозяйствования.

Где же теперь искать источники экономического роста? Источниками могут быть внутренние и внешние средства (транши МВФ). Но внешние займы усиливают социально-экономическую зависимость страны-должника от страны-кредитора. Всем понятно, что наступает срок «расплаты». Причем отдаем больше, чем берем. Жизнь в кредит — не самая лучшая. Нужно научиться жить по своим средствам. Поэтому акцент следует делать на развитие внутренних источников. Необходимость осуществления такого маневра еще раз ставит вопрос о роли государственного контроля в экономике вообще, и особенно на этапе модернизации. Как известно, это также центральный вопрос дискуссии между двумя основными группами экономистов — либералов и государственников (дирижистов).

Главные аргументы в пользу либеральной позиции заключаются в следующем. Во-первых, современная постиндустриальная и информационная экономика движется в основном творческими силами, изобретательностью и предприимчивостью индивидов. Выигрывает тот, кто предоставляет больше свободы и возможностей личности. Если индустриальная эпоха несла на знамени фордизм, конвейер и монополизацию ради экономии на масштабе массового производства, которые порождали тоталитарные режимы, то эпоха постиндустриальная стала антитезой этому варианту. Теперь свобода стала условием развития. Отсюда мировая тенденция к либерализации.

Во-вторых, Россия дважды проходила модернизацию сверху — при Петре I и при Сталине. И каждый раз с отдаленными негативными последствиями: усиливался государственный контроль, могущество государства сочеталось с бедностью большинства населения, произвол и насилие со стороны власти — с безответственностью, отчуждением и подавленностью человека. Продолжение этой традиции все-властвия государства чревато для страны отсталостью навсегда. Вместе с тем даже не очень последовательные шаги к свободной рыночной экономике и демократии, сделанные в последнее десятилетие XX в., доказали, что у России есть силы и энергия для быстрого развития на основе соединения государственного контроля и частной инициативы.

Если это так, то основной принцип экономической политики государства должен заключаться в дальнейшей либерализации и дебюрократизации экономики, в снижении административных барьеров для входа на рынок и ведения бизнеса, в укреплении законности и правопорядка, обеспечивающих стабильность и прозрачность условий деловой жизни. Есть и другие функции государственного контроля, такие как оборона, безопасность, защита нетрудоспособных, которые несомненны, но здесь не обсуждаются.

Предлагая модель «социальной рыночной экономики», ставшей основой германского экономического чуда после Второй мировой войны, Л. Эрхард в слово «социальная» вкладывал следующий смысл: государство должно создать все условия для реализации возможностей свободной и ответственной человеческой личности, но не брать на себя больше — не вводить гарантий, порождающих иждивенчество, т.е. когда социальные пособия по своему размеру превосходят минимальную заработную плату.

Сообразно с этим принципом государственный контроль не может брать на себя прямую ответственность за экономический рост, это

дело бизнеса. Он только содействует частной инициативе. В этом направлении сегодня идут усилия правительства по улучшению делового и инвестиционного климата. Отсюда понятно, что модернизация современной российской экономики должна идти снизу.

В то же время модернизация предполагает изменение структуры российской экономики, преодоление ее преимущественно топливно-сырьевой ориентации, ускоренное развитие производства наукоемкой высокотехнологичной продукции, повышение ее конкурентоспособности и закрепление на рынках. Такие структурные изменения не будут происходить под воздействием только рыночных сил, здесь свою роль должен сыграть государственный контроль.

В связи с этим встает вопрос о содержании и методах структурной политики. Вместе с тем структурная политика не должна противоречить основной линии на развитие свободной рыночной экономики, на модернизацию посредством частной инициативы. В этом — известная трудность, вынуждающая к поиску нестандартных методов. На наш взгляд, они должны исключать:

- какие-либо индивидуальные налоговые или другие льготы;
- массированные государственные субсидии и инвестиции, которые требовали бы увеличения налогового бремени, в том числе субсидирования через регулируемые цены;
- установление каких-либо официальных отраслевых приоритетов, подкрепленных бюджетным финансированием.

Эти ограничения продиктованы накопленным опытом и принятой экономической стратегией в развитых странах в целом. Поскольку все же активизация структурной политики необходима и ее цель состоит в том, чтобы содействовать опережающему развитию производства и экспорта готовых изделий, высоких технологий, представляется целесообразным взять за основу следующие принципы — государственный контроль должен:

- содействовать развитию среднего и малого бизнеса;
- поддерживать фирмы, уже проявившие себя на рынке, доказавшие свою конкурентоспособность;
- оказывать финансовую поддержку тем фирмам, которые победили на публичных, прозрачно организованных конкурсах.

Известно, что до сих пор подобные конкурсы в наших условиях зачастую проводились со злоупотреблениями и не вызывают доверия. Но надо признать, что либо мы сможем наладить их культурное проведение (как, скажем, и контроль над государственными расходами или работой таможни), либо нам придется расстаться с мечтой о процветании страны. Или-или. Без конца ссылаясь на слабость государствен-

ного контроля и всесиление коррумпированной бюрократии нельзя. Для этого планируются судебная и административная реформы, поэтому общество мирится со многими новациями, направленными на укрепление государственного контроля.

На основе этих принципов и с учетом накопленного положительного опыта можно предложить следующие механизмы проведения государственного контроля над совершенствованием российской экономики.

1. Тщательный анализ российского экспорта *готовых изделий и услуг*, особенно высокотехнологичных, на предмет выявления тех из них, которые имеют перспективу завоевания рынков и требуют оказания поддержки, в том числе политической, их продвижению. Экспортоспособность тем самым принимается в качестве одного из критерии отбора. В качестве одного из приемлемых методов поддержки экспорта могут быть государственные гарантии по кредитам под экспортные контракты.

2. Создание максимально благоприятных условий для бизнеса в целом, включая упрощенное и пониженное налогообложение, поддержку благоприятных условий кредитования, в том числе посредством субсидирования процентных ставок. Малый бизнес — традиционная слабость российской экономики и одновременно крупный резерв ее роста.

3. Создание специальной системы поддержки инновационного бизнеса.

Главная же задача — создание благоприятной среды для выращивания жизнеспособных идей и продуктов. Методы поддержки — создание и развитие оправдавших себя технопарков или инновационно-технологических центров (ИТЦ), субсидирование созданной в них инфраструктуры и бесплатное предоставление ее фирмам, работающим в ИТЦ и технопарках, на срок. Субсидирование ставок банковского кредита.

4. Реализация *программ последующей поддержки*, известных в международной практике как *after-care programs*. Суть их в том, чтобы выявленные перспективные продукты и фирмы, способные проникнуть и закрепиться на рынках, получали возможность развития через временное (на срок до пяти лет) долевое участие в бизнесе, субсидии на развитие сбытовой сети, подготовку квалифицированных кадров и т.п.

К числу основных задач нового этапа экономического развития правительство относит следующие.

**А. Радикально изменить смысл и целевые установки социально-экономической политики. Направить усилия государства на всемерную поддержку производства, активное вовлечение в хозяйственный оборот финансовых ресурсов страны, снижение долгового бремени экономики. В этих целях необходимо:**

- пересмотреть порочную практику подготовки бюджетных расходов под уровень собираемых налогов, повысить коэффициент монетизации экономики и внести изменения в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», наделив его правом финансирования бюджетного дефицита;

- сконцентрировать усилия государства на сокращении затрат на содержание государственного аппарата и рационализации других бюджетных расходов, не связанных с качеством и уровнем жизни населения;

- провести реформу доходов населения, резко повысив долю оплаты труда до принятых международных стандартов;

- разработать и осуществить долгосрочную программу промышленной политики, перестройки структуры производства;

- на основе повышения конкурентоспособности производства и создания в стране благоприятного инвестиционного климата содействовать сокращению бегства капитала из страны;

- навести порядок в системе межбюджетных отношений.

**Б. Принять законодательные и нормативные акты, направленные на обеспечение социальных гарантий, т.е.:**

- установление размера минимальной оплаты труда на уровне прожиточного минимума;

- возмещение работникам ущерба за нарушение сроков выплаты начисленной заработной платы, пенсий и пособий;

- введение в практику переговоров об условиях и уровне оплаты труда лиц, работающих по найму;

- утверждение порядка упреждающей индексации оплаты труда с учетом прогнозируемого роста стоимости жизни;

- увеличение средней оплаты труда работников бюджетной сферы в отраслях, непосредственно определяющих качество трудовых ресурсов (здравоохранение, образование, наука и культура). Зарплата в этих отраслях должна постепенно приближаться к зарплате работников промышленности, первоначально до 75—80%, а в дальнейшем — до 100% от средней оплаты труда в промышленности;

- разработку и применение в качестве социальных стандартов нормативов прожиточного минимума, дифференцированных по сферам занятости, группам тяжести и напряженности труда;

- законодательное закрепление и введение в практику независимых экспертиз нормативных правовых актов, экономических проектов и целевых программ с участием ученых Российской академии наук на предмет изучения их соответствия социальным стандартам и критериям;

- повторное рассмотрение и последующее принятие Федерального закона «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы» с учетом имеющихся предложений по формированию тарифной сетки оплаты труда.

В. Одним из ключевых направлений социальной политики государства должно стать развитие социального партнерства. Оно должно опираться на эффективную законодательную базу и разветвленную систему трехсторонних комиссий с участием представителей государства, работников и работодателей. Следует принять федеральный закон о социальном партнерстве.

Изложенные выводы затрагивают наиболее назревшие и актуальные проблемы реформирования социальной сферы и социальной переориентации рыночных реформ и выражают надежду, что Правительство РФ учитывает представленные соображения и приступит к реализации неотложных мер, которые обеспечат вывод России из социально-экономического кризиса.

Социальные пределы новому курсу непосредственно связаны с потерей доверия правительству и президенту, что грозит опасностью стихийного возмущения определенных социальных слоев населения, особенно депрессивных регионов страны. До сих пор подобная опасность недооценивается правящими кругами.

Экономические ограничители нового этапа реформ связаны со спадом производства и соответственно способностью правительства существенно увеличить налоговые поступления в бюджет. Иными словами, речь идет о том, сумеет ли правительство найти средства для проведения намечаемых реформ за счет лишь «естественных» методов, т.е. без включения печатного станка или оно все же будет вынуждено отступить от своих твердых антиинфляционных позиций и пойти на умеренную контролируемую инфляцию.

Для эффективной работы государственного контроля нужно выработать соответствующие его направления.

## **Выводы**

1. В результате проведения курса рыночных реформ, разработанного Международным валютным фондом и другими международными организациями под эгидой США, в России начался период переходной экономики, а вместе с этим трансформации централизованной системы контроля в рыночный контроль. Это происходило на основе формирования частной собственности, свободы предпринимательства и свободы выбора, реализации личного интереса, развития конкуренции, системы рынков и цен и ограничения роли государственного контроля над экономикой.

2. К числу основных задач нового этапа экономического развития правительство относит следующие:

- 1) радикально изменить смысл и целевые установки социально-экономической политики;
- 2) принять законодательные и нормативные акты, направленные на обеспечение социальных гарантий;
- 3) одним из ключевых направлений социальной политики государства должно стать развитие социального партнерства.

### **3.2. Основные направления государственного контроля российской экономики**

В нынешней ситуации стране необходим эффективный государственный контроль. При этом важно руководствоваться критерием сохранения рыночных свобод, поскольку понятие эффективного государственного контроля никоим образом не означает возврата к централизованному контролю. Государственный контроль должен вписаться в рыночную систему хозяйствования.

Особенно он ответственен за социальные последствия экономической политики. Мониторинг социально-экономических перемен за последние четыре года дает впечатляющую картину неустойчивости социальной структуры общества, деформации общественных отношений.

Следовательно, каковы же направления государственного контроля над современной экономикой России?

Прежде всего современное российское государство должно сформировать систему взаимодействия различных видов государственного контроля с целью создания благоприятных условий для развития частного сектора экономики и повседневного проживания населения. Рассмотрим составные элементы контрольной деятельности государства в сфере внутренних финансовых отношений (табл. 3.1).

Государственный финансовый контроль (ГФК) выступает основным инструментом, с помощью которого можно установить, насколько результативна бюджетная, налоговая и денежно-кредитная политика правительства. Он играет большую роль в экономике развитых стран. При этом должна сохраняться конституционно-приоритетная роль Счетной палаты в «единой системе» ГФК, направленного на устранение несоблюдений бюджетно-финансовой дисциплины с целью обеспечения надлежащего исполнения федерального бюджета и защиты интересов казны страны в целом.

Таблица 3.1

**Государственный финансовый контроль: его составные элементы**

Виды контроля	Содержание контроля	Чтобы он был эффективным, в России необходимо	
		1	2
Бюджетный контроль	Контроль потоков государственных доходов и расходов, исходя из задач, поставленных в бюджете	1) доходную часть бюджета поставить в жесткую зависимость от финансового состояния реального сектора экономики; 2) не допускать роста задолженности по бюджетной заработной плате (фактически принудительный заем средств населения); 3) законодательно контролировать процесс использования денежной эмиссии в целях увеличения расходов государства и изменить сложившуюся практику получения эмиссионного дохода коммерческими структурами и ЦБ РФ; 4) отказаться от практики использования средств из фондов социального страхования, пенсионного обеспечения и др. для покрытия текущих расходов бюджета на безвозмездной основе; 5) использовать практику целевого кредитования банков и Министерства финансов РФ под проекты на конкурсной основе при возможном участии в таких конкурсах самих банковских структур	3)
Налоговый контроль	Контроль над налоговыми поступлениями при данном уровне доходов (особый интерес представляет для экономик, не достигших высокого уровня экономического развития)	1) проведение взвешенной налоговой политики в реальном секторе экономики и среди населения; 2) сбалансированное распределение налогового бремени между отраслями реального сектора экономики, например ослабление налогового давления на топливно-сырьевые отрасли и соответственно снижение уровня затрат в энергоемких производствах; 3) изменение действующей практики начисления налогов в сторону ее упрощения, в частности решения проблемы уплаты налогов «живыми деньгами»	
Денежно-кредитный контроль	Контроль над денежной массой в обращении, уровнем и структурой ставок процента,	1) Банк России должен: а) контролировать достаточность денежной массы не только в целом по стране, но и по каждому из секторов экономики, регионов, а также пропорции функциональной ее структуры (сбережений денег в текущем обороте);	

Окончание табл.

1	2	3
	определяющих стоимость средств для инвестиций, денежными потоками между государственным и частным секторами, объемами кредитования, осуществляемый определенными группами финансовых институтов	<p>б) обеспечить спрос на денежные ресурсы в разрезе агрегатов денежной массы (наличной, на счетах предприятий и т.д.), а не просто совокупного спроса на деньги; в) расширить сферу своей ответственности за стабильность национальной валюты;</p> <p>2) курс денежно-кредитной политики должен быть ориентирован на преодоление неплатежей населению, снижение диспропорций доходов основных его групп, обеспечение государством гражданам реального прожиточного минимума;</p> <p>3) первоочередными целями денежно-кредитной политики государства должны стать показатели не темпов инфляции и размера бюджетного дефицита, а реальных доходов населения и прежде всего потенциального «среднего класса», степень обеспеченности широких слоев граждан кредитными услугами, коэффициенты дифференциации доходов населения;</p> <p>4) в условиях высокого уровня долларизации накоплений населения основной курс на последовательное укрепление покупательной способности национальной валюты и усиление гарантий накоплений в российских банках должно стать принятие специального закона о сбережениях граждан, чтобы увеличить привлекательность сбережений в национальной валюте;</p> <p>5) включение населения в систему кредитно-денежных отношений традиционно сводится к одному аспекту — привлечение сбережений населения в качестве банковских ресурсов, с одной стороны. Другая сторона развития кредитных отношений — активизация кредитования сектора домашних хозяйств как необходимого условия обеспечения устойчивости банковской системы (ликвидности российских банков) и экономического роста — обычно упускается из виду;</p> <p>б) установление четкого «статуса» клиента банка как лица, обладающего определенной совокупностью прав и обязанностей, интересы которого призвано защищать государство. Нужно отказаться от неверного, хотя и закрепленного в законе положения о том, что государство не отвечает по обязательствам коммерческих банков. Это его прямая обязанность перед гражданином. В этой связи необходима существенная корректировка действующей политики государства в части стимулирования работы банковских структур со средствами населения для создания реальной альтернативы монополии Сбербанка</p>

В сфере международных финансов большое место занимает валютный контроль — это система, в рамках которой государство

осуществляет контроль над всеми или некоторыми операциями с иностранной валютой и золотом, в которых участвуют его граждане. Валютный контроль применяется для защиты платежного баланса, а также для предотвращения падения курса валюты тогда, когда считается, что полная свобода валютных операций может привести к этому. В Российской Федерации валютный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле». Валютный контроль включает в себя порядок проведения валютных операций, формирования валютного резерва страны и валютных фондов хозяйствующих субъектов, а также валютный и экспортный контроль.

Государство, разрабатывая и проводя определенную валютную политику, влияет таким образом на внутренний валютный рынок Российской Федерации. Валютная политика представляет собой деятельность государства по целенаправленному использованию валютных средств. Содержание валютной политики многогранно и включает выработку основных направлений формирования и использования валютных средств, разработку мер, направленных на эффективное использование этих средств.

Конкретные направления валютной политики в стране определяет Валютно-экономическая комиссия Российской Федерации, которая принимает нормативно-законодательные акты в области регулирования валютными операциями, управления валютными ресурсами. Главным исполнительным органом валютного регулирования является Банк России, а конкретными исполнителями — уполномоченные коммерческие банки и другие субъекты внутреннего валютного рынка.

Банк России управляет валютными операциями, выдает коммерческим банкам лицензии на право осуществления операций в иностранной валюте на территории России и за ее границей, разрешения уполномоченным предприятиям на право торговли за валюту и на открытие текущих и депозитных счетов за границей. Банк России вводит также ограничения на объемы привлечения кредитных ресурсов из-за границы; устанавливает максимальные размеры валютного, процентного и курсового риска; управляет валютными резервами, находящимися на его балансе; определяет сферу и порядок обращения иностранной валюты на территории России, проводит валютные операции; регулирует внутренний валютный рынок Российской Федерации, курс рубля к иностранным валютам; осуществляет контроль над деятельностью коммерческих банков; устанавливает единые формы учета, отчетности, документации и статистики валютных операций; готовит и публикует статистику валютно-финансовых операций России.

по принятым международным стандартам. При недобросовестном выполнении коммерческим банком своих функций Банк России может лишить его валютной лицензии.

Регулирование внутреннего валютного рынка, колебаний курса доллара США осуществляется Банком России путем валютных интервенций, т.е. с помощью целевых операций по купле-продаже иностранной валюты у уполномоченных коммерческих банков. В последнее время Центральный банк довольно успешно проводит такие операции как через ММВБ, так и напрямую с банками. Причем большее влияние на внутренний валютный рынок России оказывают прямые двусторонние сделки Центробанка с крупными российскими коммерческими банками. При таких операциях Центральный банк может за считанные минуты изменить тенденцию рынка в ту или иную сторону, пользуясь при этом чисто рыночными рычагами.

Исследуя государственный контроль в сфере финансовых отношений, нельзя не учитывать его значимость в предпринимательской деятельности. Предприниматель — одна из ключевых фигур рыночной экономики, заинтересованная в эффективном использовании ресурсов, максимизации прибыли.

Государственный контроль предпринимательской деятельности состоит из следующих направлений:

1. Формирование рынка и рыночной инфраструктуры, механизмов развития свободного предпринимательства. Это предполагает демонополизацию экономики; что является важнейшей предпосылкой для развития конкуренции, свободы выбора и свободы предпринимательства, что позволит эффективно использовать редкие ресурсы с целью максимального удовлетворения безграничных потребностей населения.

2. Оживление инвестиционно-инновационной политики, которая обеспечила бы необходимые структурные сдвиги в направлении социальной переориентации экономики, ускоренной восприимчивости производства к изменениям спроса и нововведениям. Структурная перестройка является в конечном счете необходимым условием устойчивого рыночного равновесия, эффективного функционирования всех механизмов рынка.

3. Нормализация и восстановление потребительского рынка, насыщение его товарами и услугами для населения. В этом аспекте предполагается разумная политика, направленная на регулирование количества денег в обращении; гибкая политика ценообразования: постепенное снятие государственного контроля над ценами, переход к системе рыночного ценообразования; специальная система мер по

стимулированию производства и реализации потребительских товаров за рубежом.

Перечисленные направления могут быть реализованы лишь при условии создания и обеспечения грамотного правового контроля над всей совокупностью рыночных преобразований. Это позволит свести к минимуму экономические и социальные издержки, неизбежные в переходный период.

Для перехода российской экономики к модели социально ориентированного рыночного хозяйства требуется мощный промышленный потенциал. Основой его создания являются внутренние и внешние инвестиции. А чтобы были внутренние инвестиции, необходим рост сбережений населения, который зависит от процентных ставок, зарплатной платы, цен, налогов, валютного курса и т.д. В России же в результате проведения курса реформ произошло падение доходов и платежеспособного спроса населения. В результате гиперинфляции обесценились сбережения. Как следствие, был утрачен один из основных источников финансирования инвестиций. Отсутствие ориентации на социальные цели явилось одной из важнейших причин потери доверия к правительственный программе проведения курса реформ. Такова сложившаяся ситуация.

Для того чтобы продолжить движение по траектории роста с темпами не ниже 5—6% в год, необходимо продолжение реализации комплекса мер, намеченных в долгосрочной стратегии развития, разработанной в Стратегии до 2010 г. Цели Стратегии достижимы только в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста — через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте эффективности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

Кроме того, помимо решения общих задач по улучшению инвестиционно-инновационного климата необходима скорейшая реформа административной системы. В настоящее время слабое и неэффектив-

по принятым международным стандартам. При недобросовестном выполнении коммерческим банком своих функций Банк России может лишить его валютной лицензии.

Регулирование внутреннего валютного рынка, колебаний курса доллара США осуществляется Банком России путем валютных интервенций, т.е. с помощью целевых операций по купле-продаже иностранной валюты у уполномоченных коммерческих банков. В последнее время Центральный банк довольно успешно проводит такие операции как через ММВБ, так и напрямую с банками. Причем большое влияние на внутренний валютный рынок России оказывают прямые двусторонние сделки Центробанка с крупными российскими коммерческими банками. При таких операциях Центральный банк может считанные минуты изменить тенденцию рынка в ту или иную сторону пользуясь при этом чисто рыночными рычагами.

Исследуя государственный контроль в сфере финансовых отношений, нельзя не учитывать его значимость в предпринимательской деятельности. Предприниматель — одна из ключевых фигур рыночной экономики, заинтересованная в эффективном использовании ресурсов максимизации прибыли.

Государственный контроль предпринимательской деятельности состоит из следующих направлений:

1. Формирование рынка и рыночной инфраструктуры, механизмов развития свободного предпринимательства. Это предполагает монополизацию экономики, что является важнейшей предпосылкой для развития конкуренции, свободы выбора и свободы предпринимательства, что позволит эффективно использовать редкие ресурсы с целью максимального удовлетворения безграничных потребностей населения.

2. Оживление инвестиционно-инновационной политики, которая обеспечила бы необходимые структурные сдвиги в направлении дальнейшей переориентации экономики, ускоренной восприимчивости производства к изменениям спроса и нововведениям. Структурная реструктуризация является в конечном счете необходимым условием установления рыночного равновесия, эффективного функционирования механизмов рынка.

3. Нормализация и восстановление потребительского рынка, насыщение его товарами и услугами для населения. В этом предполагается разумная политика, направленная на регулирование количества денег в обращении; гибкая политика ценообразования, степенное снятие государственного контроля над ценами, переход к системе рыночного ценообразования; специальная система м

стимулированию производства и реализации потребительских товаров за рубежом.

Перечисленные направления могут быть реализованы лишь при условии создания и обеспечения грамотного правового контроля над всей совокупностью рыночных преобразований. Это позволит свести к минимуму экономические и социальные издержки, неизбежные в переходный период.

Для перехода российской экономики к модели социально ориентированного рыночного хозяйства требуется мощный промышленный потенциал. Основой его создания являются внутренние и внешние инвестиции. А чтобы были внутренние инвестиции, необходим ростбережений населения, который зависит от процентных ставок, зарплатной платы, цен, налогов, валютного курса и т.д. В России же в результате проведения курса реформ произошло падение доходов и платежеспособного спроса населения. В результате гиперинфляции обесценились сбережения. Как следствие, был утрачен один из основных источников финансирования инвестиций. Отсутствие ориентации на социальные цели явилось одной из важнейших причин потери доверия к правительенной программе проведения курса реформ. Такова сложившаяся ситуация.

Для того чтобы продолжить движение по траектории роста с темпами не ниже 5—6% в год, необходимо продолжение реализации комплекса мер, намеченных в долгосрочной стратегии развития, разработанной в Стратегии до 2010 г. Цели Стратегии достижимы только

в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием наращивания капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста — через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте привлекательности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

Кроме того, помимо решения общих задач по улучшению инвестиционно-инновационного климата необходима скорейшая реформа административной системы. В настоящее время слабое и неэффектив-

по принятым международным стандартам. При недобросовестном выполнении коммерческим банком своих функций Банк России может лишить его валютной лицензии.

Регулирование внутреннего валютного рынка, колебаний курса доллара США осуществляется Банком России путем валютных интервенций, т.е. с помощью целевых операций по купле-продаже иностранной валюты у уполномоченных коммерческих банков. В последнее время Центральный банк довольно успешно проводит такие операции как через ММВБ, так и напрямую с банками. Причем большее влияние на внутренний валютный рынок России оказывают прямые двусторонние сделки Центробанка с крупными российскими коммерческими банками. При таких операциях Центральный банк может за считанные минуты изменить тенденцию рынка в ту или иную сторону, пользуясь при этом чисто рыночными рычагами.

Исследуя государственный контроль в сфере финансовых отношений, нельзя не учитывать его значимость в предпринимательской деятельности. Предприниматель — одна из ключевых фигур рыночной экономики, заинтересованная в эффективном использовании ресурсов, максимизации прибыли.

Государственный контроль предпринимательской деятельности состоит из следующих направлений:

1. Формирование рынка и рыночной инфраструктуры, механизмов развития свободного предпринимательства. Это предполагает демонополизацию экономики; что является важнейшей предпосылкой для развития конкуренции, свободы выбора и свободы предпринимательства, что позволит эффективно использовать редкие ресурсы с целью максимального удовлетворения безграничных потребностей населения.

2. Оживление инвестиционно-инновационной политики, которая обеспечила бы необходимые структурные сдвиги в направлении социальной переориентации экономики, ускоренной восприимчивости производства к изменениям спроса и нововведениям. Структурная перестройка является в конечном счете необходимым условием устойчивого рыночного равновесия, эффективного функционирования всех механизмов рынка.

3. Нормализация и восстановление потребительского рынка, насыщение его товарами и услугами для населения. В этом аспекте предполагается разумная политика, направленная на регулирование количества денег в обращении; гибкая политика ценообразования: постепенное снятие государственного контроля над ценами, переход к системе рыночного ценообразования; специальная система мер по

стимулированию производства и реализации потребительских товаров за рубежом.

Перечисленные направления могут быть реализованы лишь при условии создания и обеспечения грамотного правового контроля над всей совокупностью рыночных преобразований. Это позволит свести к минимуму экономические и социальные издержки, неизбежные в переходный период.

Для перехода российской экономики к модели социально ориентированного рыночного хозяйства требуется мощный промышленный потенциал. Основой его создания являются внутренние и внешние инвестиции. А чтобы были внутренние инвестиции, необходим рост сбережений населения, который зависит от процентных ставок, заработной платы, цен, налогов, валютного курса и т.д. В России же в результате проведения курса реформ произошло падение доходов и платежеспособного спроса населения. В результате гиперинфляции обесценились сбережения. Как следствие, был утрачен один из основных источников финансирования инвестиций. Отсутствие ориентации на социальные цели явилось одной из важнейших причин потери доверия к правительству в программе проведения курса реформ. Такова сложившаяся ситуация.

Для того чтобы продолжить движение по траектории роста с темпами не ниже 5—6% в год, необходимо продолжение реализации комплекса мер, намеченных в долгосрочной стратегии развития, разработанной в Стратегии до 2010 г. Цели Стратегии достижимы только в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста — через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте эффективности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

Кроме того, помимо решения общих задач по улучшению инвестиционно-инновационного климата необходима скорейшая реформа административной системы. В настоящее время слабое и неэффектив-

по принятым международным стандартам. При недобросовестном выполнении коммерческим банком своих функций Банк России может лишить его валютной лицензии.

Регулирование внутреннего валютного рынка, колебаний курса доллара США осуществляется Банком России путем валютных интервенций, т.е. с помощью целевых операций по купле-продаже иностранной валюты у уполномоченных коммерческих банков. В последнее время Центральный банк довольно успешно проводит такие операции как через ММВБ, так и напрямую с банками. Причем большее влияние на внутренний валютный рынок России оказывают прямые двусторонние сделки Центробанка с крупными российскими коммерческими банками. При таких операциях Центральный банк может за считанные минуты изменить тенденцию рынка в ту или иную сторону, пользуясь при этом чисто рыночными рычагами.

Исследуя государственный контроль в сфере финансовых отношений, нельзя не учитывать его значимость в предпринимательской деятельности. Предприниматель — одна из ключевых фигур рыночной экономики, заинтересованная в эффективном использовании ресурсов, максимизации прибыли.

Государственный контроль предпринимательской деятельности состоит из следующих направлений:

1. Формирование рынка и рыночной инфраструктуры, механизмов развития свободного предпринимательства. Это предполагает демонополизацию экономики; что является важнейшей предпосылкой для развития конкуренции, свободы выбора и свободы предпринимательства, что позволит эффективно использовать редкие ресурсы с целью максимального удовлетворения безграничных потребностей населения.

2. Оживление инвестиционно-инновационной политики, которая обеспечила бы необходимые структурные сдвиги в направлении социальной переориентации экономики, ускоренной восприимчивости производства к изменениям спроса и нововведениям. Структурная перестройка является в конечном счете необходимым условием устойчивого рыночного равновесия, эффективного функционирования всех механизмов рынка.

3. Нормализация и восстановление потребительского рынка, насыщение его товарами и услугами для населения. В этом аспекте предполагается разумная политика, направленная на регулирование количества денег в обращении; гибкая политика ценообразования: постепенное снятие государственного контроля над ценами, переход к системе рыночного ценообразования; специальная система мер по

стимулированию производства и реализации потребительских товаров за рубежом.

Перечисленные направления могут быть реализованы лишь при условии создания и обеспечения грамотного правового контроля над всей совокупностью рыночных преобразований. Это позволит свести к минимуму экономические и социальные издержки, неизбежные в переходный период.

Для перехода российской экономики к модели социально ориентированного рыночного хозяйства требуется мощный промышленный потенциал. Основой его создания являются внутренние и внешние инвестиции. А чтобы были внутренние инвестиции, необходим рост сбережений населения, который зависит от процентных ставок, заработной платы, цен, налогов, валютного курса и т.д. В России же в результате проведения курса реформ произошло падение доходов и платежеспособного спроса населения. В результате гиперинфляции обесценились сбережения. Как следствие, был утрачен один из основных источников финансирования инвестиций. Отсутствие ориентации на социальные цели явилось одной из важнейших причин потери доверия к правительенной программе проведения курса реформ. Такова сложившаяся ситуация.

Для того чтобы продолжить движение по траектории роста с темпами не ниже 5—6% в год, необходимо продолжение реализации комплекса мер, намеченных в долгосрочной стратегии развития, разработанной в Стратегии до 2010 г. Цели Стратегии достижимы только в результате модернизации экономики. Единственным способом сократить образовавшийся разрыв между Россией и наиболее развитыми странами, создать базу для повышения уровня жизни граждан является экономический рост, устойчиво опережающий рост мировой экономики. Такой экономический рост может быть обеспечен сочетанием накопления капитальных и интеллектуальных ресурсов, повышения эффективности их использования, высвобождения предпринимательской инициативы. Снижение административного и налогового пресса для бизнеса позволит уже на первом этапе получить отдачу от использования краткосрочных ресурсов роста — через повышение производительности труда, загрузку простаивающих жизнеспособных мощностей. На втором этапе экономическая свобода выразится в росте эффективности инвестиций, на активное привлечение которых будет направлена экономическая политика.

Кроме того, помимо решения общих задач по улучшению инвестиционно-инновационного климата необходима скорейшая реформа административной системы. В настоящее время слабое и неэффектив-

ное государство, пораженное коррупцией чиновничество являются одним из важнейших ограничителей экономического роста. Одновременно государство должно наладить систему управления своими активами. В противном случае права собственника принимают на себя руководители акционерных обществ, присваивая право распоряжаться чужими капиталами. Бесхозность государственной собственности — один из тормозов на пути к экономическому росту, причина невыплаты налогов и источник скрываемых доходов. Налаживание эффективного государственного контроля над казенными предприятиями, грамотное управление государственными активами в рыночном режиме расчищают дорогу экономическому росту.

Согласно Стратегии до 2010 г., государственный контроль должен работать на вектор поступательного движения экономики. Необходимо наладить партнерство между предпринимателями и государством. Это один из путей экономического роста в условиях переходной экономики.

Дебюрократизация и реформа госслужбы должны расчистить поле для развития малого бизнеса, реализации потенциала предпринимательства в целом. Этот потенциал в России так и не был реализован в полной мере за все годы реформ. Однако именно в этом секторе экономики возможно наиболее быстрое создание рабочих мест. Следовательно, помимо вклада в общую экономическую динамику более высокая интенсивность возникновения малых предприятий позволит решать и социальные задачи. Кроме того, малый бизнес является естественной «площадкой» для селекции наиболее эффективного бизнеса. Неэффективные предприниматели уходят с рынка, в то время как эффективные малые предприятия становятся средними, а затем крупными.

Наряду с необходимостью достижения высоких количественных показателей роста российской экономики одной из центральных проблем экономической политики является обеспечение долгосрочной устойчивости экономической динамики. Действительно, с одной стороны, для решения как накопленных за предыдущие десятилетия проблем, так и постоянно возникающих новых задач (социальных, внешнеполитических, культурных, демографических и т.п.) темпы роста российской экономики должны быть выше среднемировых. С другой стороны, опыт многих стран свидетельствует о том, что зачастую после периода бурного экономического роста, пусть и весьма продолжительного, может наступить период стагнации или даже спад производства.

Помимо задачи достижения высоких темпов экономического роста встает задача обеспечения сбалансированности экономики.

И в этом аспекте важную роль играет антимонопольный контроль над рыночной экономикой.

Становление рыночной экономики в России столкнулось и продолжает сталкиваться с монополизмом особого рода. Своим рождением он обязан нерыночной среде и по своему генезису кардинально отличается от монополизма, вырастающего из концентрации и централизации капитала в процессе конкурентной борьбы. Российский монополизм — результат тотального огосударствления экономики с присущей ему централизованной системой управления. Именно государство составляло ось, вокруг которой формировались все элементы монопольной структуры. В отличие от рыночных монополий государственные монополии создавались волевым путем. Государственный монополизм составлял отличительную черту монополизма в СССР. Объективно государственный монополизм порожден господством государственной собственности во всех сферах экономической жизни. А отсюда централизованное управление экономикой выступает как управление «единой фабрикой». В свою очередь государство государственного монополизма обусловило разбалансирование экономики: избыток одних товаров и услуг и недостаток (дефицит) других. Монополизм реального сектора сформировал финансовый монополизм.

Государственный монополизм в ряде случаев выливается в монопольный «беспредел», который может угрожать национальной безопасности страны. В переходной экономике России, когда прямые функции государства отмирают, правительенная власть перемещается в сферы регулирования экономических отношений, правовой и административной регламентации создания новых условий хозяйствования.

От позиции правительства во многом зависит, останется ли экономика с централизованным управлением или будет развиваться в направлении эффективного рыночного хозяйства. Поэтому борьба за влияние в эшелонах государственной власти, попытки поставить их на службу личным интересам были и остаются ведущими элементами стратегических планов частных монополий. Происходит переплетение личных интересов монополий и государства. Появляется новый общественный институт — личная уния, или так называемая олигархия.

В целом сопоставление с зарубежными странами позволяет сделать вывод о том, что специфика российского монополизма состоит не столько в высоком уровне концентрации производства и большой доле предприятий на внутриотраслевом рынке, сколько в очень узкой пред-

метной специализации производства. Отсюда вытекает очевидная беспочвенность ориентации антимонопольной стратегии на деконцентрацию производства.

В рыночной экономике монополизм надо рассматривать с позиций роста конкурентоспособности национальной экономики и национальных производителей. Во многом этому будет способствовать разумный антимонопольный контроль, под которым понимается система мер, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности, которая в свою очередь может выражаться в злоупотреблении рыночной властью, в антконкурентных соглашениях участников рынка или в антконкурентных действиях государственных органов.

Для осмысленного и целесообразного осуществления антимонопольного контроля необходимо, чтобы он был направлен:

а) на исправление «провалов рынка» (market failures), в частности таких, как асимметрия информации среди участников рынка; избыточная дифференциация продуктов; установление барьеров входа и выхода; усиление рыночной власти;

б) пресечение действий государственных (муниципальных) органов, подрывающих или устранивших конкуренцию на рынке.

У государственных институтов есть значительные возможности вмешиваться в рыночные отношения, причем участникам рынка достаточно сложно найти в этом случае эффективные меры противодействия. Вполне логично придать антимонопольному органу функции своего рода «экономической прокуратуры», контролирующей соблюдение законов другими государственными институтами. Но здесь также не надо забывать, что защита конкуренции не самоцель, и антконкурентные действия другого государственного органа могут быть продиктованы соображениями экономической или социальной эффективности, которые необходимо учитывать при оценке конкретной ситуации.

Поскольку действия, подрывающие конкуренцию и способствующие монополизации рынка, могут исходить как от хозяйствующих субъектов, так и от государственных органов, то последовательный и системный антимонопольный контроль должен осуществляться по следующим направлениям:

1) в отношении хозяйствующих субъектов:

- борьба со злоупотреблением доминирующим положением;
- борьба с согласованными действиями, ограничивающими конкуренцию;
- борьба с недобросовестной конкуренцией;

2) в отношении государственных органов:

- пресечение нормотворчества, ограничивающего конкуренцию;
- борьба с согласованными действиями (нескольких государственных органов или государственных органов и хозяйствующих субъектов), ограничивающими конкуренцию;
- борьба с иными действиями государственных органов, ограничивающими конкуренцию.

Считаем необходимым отметить, что контроль над концентрацией не является отдельным направлением антимонопольной политики — это лишь инструмент для мониторинга доминирующего положения хозяйствующих субъектов. Сама по себе концентрация капитала как экономическое явление не должна быть объектом антимонопольного регулирования вообще. Еще один важный вопрос — это государственный контроль над функционированием естественных монополий, или инфраструктурными сетями. Естественная, или чистая, монополия — это такая ситуация на рынке, когда одна фирма является единственным производителем жизненно важного продукта или услуги — продукта и услуги, у которых нет заменителей. В качестве примера можно привести предприятия инфраструктуры топливно-энергетического комплекса, коммунальные, транспортные предприятия, а также предприятия и отрасли, предоставляющие услуги телекоммуникации и доступа к инфраструктурным сетям. Например, монополист, являясь единственным производителем электроэнергии, занимает господствующее положение на рынке. Во всех развитых странах его «поведение как производителя» контролируется как в рамках непосредственной государственной собственности, так и путем установленных государством законов, обеспечивающих непосредственный государственный контроль над его деятельностью.

Иллюзии о том, что только государство способно эффективно содержать инфраструктуру (а в плену этих иллюзий оказались большинство экономистов и государственных функционеров на протяжении нескольких десятилетий XX в.), стали развиваться по мере увеличения перераспределяемой государствами доли ВВП. Рост объемов государственных изъятий сопровождался (казалось бы, вопреки ожиданиям) усилением «конкуренции» между расходными статьями государственных бюджетов, ростом объемов государственных обязательств перед населением стран и ухудшением состояния инфраструктурных сетей.

Поиском альтернативных путей финансирования инфраструктурных проектов занялись не только национальные правительства, но и международные организации. Однако, несмотря на все их усилия,

в большинстве стран, в первую очередь в развивающихся, государственная политика в сфере инфраструктуры остается малоэффективной — во многом потому, что экономисты не смогли предложить приемлемой теории реформирования инфраструктурных монополий. Поэтому естественная монополия — это всегда регулируемая или государственная монополия. И это регулирование происходит с целью согласования общественных интересов с интересами бизнеса. Государственный контроль охватывает уровень и структуру цен (тарифов), качество обслуживания, вход на рынок и уход с него, а также финансовую структуру контролируемых фирм. Правительство может выдать патент или лицензию компаниям, владеющим электростанциями, газовым компаниям, но они очень строго контролируются в их деятельности и установлении цен.

Естественную монополию характеризует отсутствие конкуренции. Можно сказать, естественная монополия вне конкуренции. Причиной тому являются высокие барьеры для вступления в отрасль. И такие барьеры возникают в связи тем, что она предназначена для того, чтобы достичь низких издержек и обеспечить потребителям выгоду от экономии на издержках. Поэтому государство нередко создает легальные барьеры для вступления в отрасль, выдавая патенты и лицензии. В этой связи полностью блокирована вся потенциальная конкуренция.

Вопрос: за чьи средства должны создаваться и развиваться естественные монополии в рыночной экономике — государственные или частные? Ответ: в рыночной экономике создание естественных монополий (ЕМ) чаще всего является прерогативой государства. По существу это традиционная форма государственного контроля в рыночной экономике во всех странах. Причины ясны: услугами ЕМ пользуются все — и производители, и потребители. Они создают так называемые внешние выгоды: не вкладывая собственных средств, можно бесплатно пользоваться определенной услугой. Частный капитал по ряду причин неохотно участвует в создании ЕМ: во-первых, из-за крупных первоначальных инвестиций, во-вторых, из-за длительных сроков их окупаемости и, в-третьих, а, может быть, это и есть главная причина инертности частного капитала, из-за малой прибыльности инвестиций, направляемых в ее объекты и сооружения.

Именно в этой связи в экономике развитых и особенно развивающихся стран, а также стран с переходной экономикой контроль над развитием ЕМ осуществляется через механизм централизованного (федерального) и местного контроля. Примерами таких монополий в России являются РАО «ЕЭС» и «Газпром». Приоритетной задачей в сис-

теме их развития является усиление государственного контроля над фактической реализацией инвестиционных программ и крупных инвестиционных проектов и установление твердых цен (тарифов) на услуги естественных монополий.

Экономическое развитие страны требует реформирования естественных (чистых) монополий, прежде всего в электроэнергетике, газовой и железнодорожной отраслях. Без этого невозможно решить проблемы привлечения в указанные отрасли инвестиций для компенсации выбывающих мощностей и увеличения предложения их услуг в период возрастающего вследствие экономического роста спроса на них. Реструктуризация естественных монополий является также основой снижения издержек потребителей их услуг. Необходимо достижение компромисса экономических интересов между укреплением финансово-хозяйственного положения этих отраслей, необходимым для надежного удовлетворения платежеспособного спроса на их услуги, и сдерживанием соответствующих компонентов затрат российских товаропроизводителей.

Государственная политика в этой сфере будет направлена на решение следующих задач:

- реструктуризация указанных отраслей с целью четкого разграничения естественно монопольных и потенциально конкурентных видов хозяйственной деятельности, стимулирование конкуренции во втором случае и усиление государственного контроля во втором, повышение прозрачности структуры затрат;
- сохранение преимуществ интегрированных систем — технологической целостности, управляемости и надежности;
- отказ от затратного принципа ценообразования на услуги субъектов естественных монополий; в отраслях естественной монополии — поэтапное deregулирование внутренних рынков их услуг при разделении тарифов на естественную монопольную и конкурентную составляющие;
- выравнивание условий налогообложения производителей и потребителей разных видов топлива, а также разных транспортных услуг;
- полная организационная и финансовая прозрачность деятельности предприятий указанных отраслей;
- создание благоприятных условий для постепенной демонополизации отраслей, появления в их конкурентных сегментах новых участников рынков;
- обеспечение недискриминационного доступа независимых производителей и потребителей к услугам естественных монополий при эффективном антимонопольном регулировании;

- прекращение переизвестного субсидирования различных категорий потребителей.

Если российское правительство не будет бить тревогу и принимать срочных мер по укреплению материальной базы ЕМ и регулированию цен (тарифов), то положение в экономике России в целом будет ухудшаться нарастающими темпами. Необходимо учесть, что ЕМ — это своего рода полигон для ускоренного развития не только для внутренней экономики, но и надлежащего решения глобальных проблем.

Наряду с деятельностью государственного контроля в экономической сфере нельзя оставить в стороне его деятельность в социальной сфере.

В сложившихся условиях преобразования в социальной сфере России должны быть направлены на достижение следующих основных целей:

1) обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, так как они не обладают возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и потому объективно нуждаются в государственной поддержке;

2) обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных благ, к числу которых относятся прежде всего медицинское обслуживание и общее образование;

3) создание экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;

4) формирование в социально-культурной сфере институтов, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования этих средств, и на этой основе — обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг.

Предлагаемая правительством программа социальных реформ призвана дать ориентиры, которые позволяют строить социальную политику, исходя из реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей. Только в этом случае активная социальная политика выступает не ограничителем, а катализатором экономического роста.

Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, которые обладают самостоятельными источ-

никами финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, получению профессионального образования, а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, школьное образование, пенсионное страхование. В перспективе большую часть социальных благ этой категории граждан следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

В то же время государство не должно ослаблять усилий, направленных на оказание социальной помощи, а также предоставление ограниченной номенклатуры бесплатных услуг в области здравоохранения и образования той части населения, которая без государственной помощи лишилась бы доступа к основным социальным благам. Безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека. Именно поэтому предлагаемая стратегия предусматривает опережающий рост ассигнований на цели здравоохранения, образования и культуры по сравнению с большинством других направлений государственных расходов. Реализация предлагаемой модели социальной политики требует решения проблем национальной безопасности, или военно-политической стабильности общества, сохранения целостности государства, успешного противостояния внешним угрозам и международному терроризму. Нельзя не заметить, как Россия со своей нестабильной экономикой активно включается в борьбу с международным терроризмом. На этот шаг Китай смотрит с настороженностью. Есть опасность: если Россия пойдет по такому пути, то она может превратиться в мировой спецназ, что вполне устраивает Запад.

## **Выводы**

Государственный финансовый контроль (ГФК) выступает основным инструментом, с помощью которого можно установить, насколько результативна бюджетная, налоговая и денежно-кредитная политика правительства. Он играет большую роль в экономике развитых стран. В единой системе ГФК должна сохраняться конституционно-приоритетная роль Счетной палаты РФ, направленная на устранение нарушений в соблюдении бюджетно-финансовой дисциплины с целью обеспечения надлежащего исполнения федерального бюджета и защиты интересов казны страны в целом.

Для осмысленного и целесообразного осуществления антимонопольного контроля необходимо, чтобы он был направлен:

1) на исправление «провалов» рынка (market failures), в частности таких, как асимметрия информации среди участников рынка; избыточная дифференциация продуктов; установление барьеров входа и выхода; усиление рыночной власти;

2) пресечение действий государственных и муниципальных органов, подрывающих или устранивших конкуренцию на рынке.

Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, которые обладают самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, получению профессионального образования, а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, школьное образование, пенсионное страхование. В перспективе большую часть социальных благ этой категории граждан следует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

### **3.3. Государственный национальный контроль в условиях растущей глобализации мировой экономики**

После распада мировой социалистической системы рыночный контроль стал универсальной формой организации хозяйственной жизни, и по существу он превращается в глобальный контроль и, естественно, проходит в адекватных ему формах. Причем речь идет не просто о появлении новых форм контроля над экономикой, но и о том, что меняются функции традиционных участников международных экономических отношений.

Наряду с традиционными формами национального контроля над экономикой в рамках глобальной экономики сегодня активно действует контроль со стороны транснациональных корпораций (ТНК), многочисленных международных и региональных институтов. Мы наблюдаем беспрецедентный уровень частного контроля во всемирном масштабе над ключевыми отраслями промышленности, сельского хозяйства, энергетики и сырьевых материалов и даже за деятельность правительств — начиная с контроля над военными материально-техническими структурами до здравоохранения и транспортных сетей.

Глобализация сегодня уже выросла за рамки «тенденции». Она достигла стадии, когда страны зависят от сужающейся производственной базы, во все большей степени переходящей под частный контроль. Это происходит на фоне гиперинфляции цен и надвигающегося краха самой денежной и финансовой системы после двух десятилетий «экономики игорного типа». Здесь важно понимание двух аспектов проблемы: природы глобализаторов и степени их реального контроля. Главные действующие лица и группировки, хозяйствующие в критически важных областях экономики и размывающие основы национальных правительств, коренятся в финансовых кругах картелей и трестов 1920-х и 1930-х гг. Их ядро — англо-голландско-французские банковские синдикаты. После окончания Второй мировой войны эти властные структуры не пострадали. Цели их сегодняшних преемников остаются прежними: захватить контроль над средствами к существованию. Ими движет не просто алчность или коррупция, они хотят разрушить независимый национальный государственный контроль. Международные финансовые круги разрушают как сами учреждения суверенных национальных государств, так и крупнейшие отрасли промышленности и сельского хозяйства, в деятельности которых национальные правительства заинтересованы. Эти круги представляют величайшую потенциальную опасность, они способны опутать весь мир сетями мирового правительства, созданного и движимого гигантскими финансово-олигархическими группами. Сейчас они полностью контролируют деятельность: в металлообработке — автомобилестроение и сталелитейную промышленность, в сельском хозяйстве — торговлю зерном и пищевую промышленность, в секторе цветных металлов — медь, в сфере приватизации объектов инфраструктуры, управляемых правительством, а также в сфере услуг. У многих чувство угрозы, представляемой этими группами, возникает по росту цен на бензин. Цены на бензин везде растут. Так, в США стоимость бензина за последние пять лет выросла более чем в 2 раза. Про Россию и говорить не приходится. Причиной тому во многом является тайный сговор слишком большого числа нефтяных компаний с целью устраниния конкуренции.

Экономисты-международники предсказывают, что мелкие и средние компании, составляющие костяк национальной сталелитейной промышленности, будут поглощены или раздавлены крупными ТНК, принадлежащими Китаю и Индии. Сегодня ТНК играют ключевую роль в разрушении автомобильной промышленности. На сегодняшний день шесть компаний производят около двух третей всех автомобилей в мире. В 2005 г. из 65 319 000 произведенных в мире автомобилей 40 531 000 приходилось на General Motors, Toyota, Ford,

Renault-Nissan, Volkswagen и Daimler Chrysler, причем общее количество производителей — около сорока. По сравнению с прошлыми десятилетиями, когда работали десятки производителей, контраст разительный. Многие из этих фирм составляли сердцевину промышленности целых стран, а некоторые, полностью или частично, принадлежали государству. За прошедшие 10—15 лет «Большая шестерка» занималась активной перекупкой, каждый раз выбрасывая на улицу квалифицированных рабочих и останавливая производственные мощности. Была поглощена практически вся автомобильная промышленность Швеции и Чехии, Великобритании и Австралии, а также важные смежные сектора промышленности Японии, Южной Кореи, Испании, Германии и США. В настоящее время малазийскому автомобильному концерну Proton, всегда находившемуся под защитой государства в национальных интересах, глобалисты угрожают импортом, освобожденным от пошлин. Сейчас две компании из «Большой шестерки» — крупнейшая в мире General Motors (14% мирового производства) и четвертая в мире Renault-Nissan (9,5% мирового производства) — ведут переговоры о слиянии в одну, крупнейшую в мире автомобильную компанию.

Господство нескольких ТНК практически безгранично в торговле сельхозпродуктами, в пищевой промышленности и распределении продовольствия и даже в семенном хозяйстве. На компании Cargill, многонациональном объединении со штаб-квартирой в Миннесоте и Archer Daniels Midland (ADM), приходится 75% мирового оборота зерна между странами, составляющего в среднем 244 млн т ежегодно. На одну только Cargill приходится более половины. На Cargill, ADM и Bunge приходится более 70% переработки соевых бобов в Бразилии и Аргентине.

Совместные предприятия, контролирующие гибридные семена, также ограничиваются узким кругом, в который входят Cargill/Monsanto и DuPont/Pioneer Hi-Bred. Cargill и другие компании, включая Smithfield, Swift/ConAgra, Tyson и Pilgrims Pride, входящие в мясной картель, господствуют в переработке мясных продуктов. В США на их долю приходится от 60 до 80% всех мясопродуктов. Молочные продукты производят мировой картель Unilever, Nestles, Kraft и Danone.

В США рынок поставок жидкого молока принадлежит Dean Foods/Suiza из Техаса, возникшей в результате головокружительной серии перекупок с начала 1990-х гг. В Новой Англии, например, 70% молока, перерабатываемого для продажи в жидким виде, производится компанией Dean Foods. Небольшой круг оптовых компаний пищевых продуктов возглавляет Wal-Mart, за ней следует французская Carrefour — крупнейшая оптовая компания в Бразилии и Аргентине. Корни Cargill

и других скандальных картелей настоящего и прошлого, включая Continental Grain (купленной Cargill), Louis Dreyfus и Bunge, имеют полуторавековую историю и прямо восходят к легендарным «торговцам зерном».

Глобализация — это не что иное, как новый виток приватизации, разрушающий национальные государства.

Всему миру известно, что тысячи городов и других территориальных образований, а также страны и государства мира сегодня продают права собственности и продают права аренды на длительные сроки на общественную собственность — водопроводы, автодороги, организации жилищного строительства, больницы. Другими словами, происходит приватизация государственных функций вплоть до основных военных функций. Например, сегодня во многих странах приватизированы авиадиспетчерские службы. Около 100 средних и крупных аэропортов в мире сдаются в аренду или же находятся в коммерческой собственности. В США это аэропорты в Индианаполисе, Орландо-Санфорд во Флориде и Бурбанк в Калифорнии. В Европе — Бристоль и Лутон в Англии, в Германии — Любек, Франкфурт и другие аэропорты. Приватизируются основные городские услуги: сбор мусора, обслуживание дорог, очистка воды и стоков и т.д. В международном масштабе лидирует Великобритания. С середины 1990-х гг. 130 «правительственных» больниц и более 100 школ перешли в частные руки.

По существу происходит массовая приватизация объектов и разного рода служб, ранее находившихся под строгим государственным контролем. Так, инфраструктура, раньше принадлежавшая правительствам, становится объектом спекуляций хеджевых фондов, поднаторевших в технике грабежа через тарифы, ставки и жизненно важные услуги.

Смысл всего этого прост: национальный суверенитет в обмен на наличные. На сегодняшний день самым лакомым куском являются платные дороги. Так, за 2005 г. Франция распродала 4360 км автодорог. Сейчас Маскваге с синдикатом стоит в очереди за покупкой туннеля под Ламаншем, совместным англо-французским проектом. Международный штурм собственности местных органов самоуправления и государства стал откровенно заметным в 1980-х гг. Правительство Тэтчер занялось введением «модели» дерегулирования и приватизации, инициативы рейгановской администрации преследовали такие же цели (1981—1989). При Тэтчер (1979—1990) государственные активы были умышленно раздроблены и распроданы целиком или по частям, включая автомобильную промышленность, а также электроэнергетику, газ, водоснабжение, связь, порты и аэропорты. Кроме того, осуществлена

радикальная отмена регулирования и государственного контроля в мясной и пищевой промышленности, на железной дороге, в автоперевозках, здравоохранении. «Перестройка управления» — вот ширма, за которой проходит процесс глобализации, ключевой фигурой которого был Президент Советского Союза М.С. Горбачев.

Невозможно определиться в отношении того, какими должны быть практические шаги государства в связи с теми вызовами, которые ставит перед ними формирование новой формы контроля над экономикой. Несомненно, что развитые страны выступают за повсеместное распространение глобального контроля над экономикой, а менее развитые всячески сдерживают его. На наш взгляд, это вполне оправданная ставка на распространение «опережающего глобального контроля», так как баланс выигрышер в ходе установления глобального контроля складывается с большим преимуществом в пользу развитых стран, и они являются основными проводниками его становления. Примером тому являются курс проведения рыночных реформ в России (1991—1997) и сегодняшние цветные революции на Украине, в Грузии, Киргизии и т.д. Но это не означает, что развитые страны всегда и везде безоглядно следуют логике «открытых дверей». Отсюда прежде всего важно понять целесообразность включения страны в процесс глобализации. Это одна, нормативная (теоретическая) сторона вопроса. Вторая, позитивная (практическая), состоит в важности спокойного, научного, неидеологизированного, не подверженного давлению заинтересованных групп взгляда на фактические последствия тех или иных принимаемых решений, в частности смены национального на глобальный контроль над экономикой.

На наш взгляд, для государств «третьего мира» и стран с переходной экономикой, как современная Россия, глобализация представляется как вторжение глобализующих (внешних) сил в национальную экономику и национальную жизнь. Это вызвано тем, что в экономической области насаждается принцип неравновесной конкуренции, когда одна сторона не в состоянии оказывать достойную конкуренцию внешнему партнеру-сопернику. Достойная защитная стратегия этих стран по сохранению своего национального контроля над экономикой видится, очевидно, в проведении последовательного и гибкого протекционизма с тем, чтобы возродить машиностроение, электронику, информационные технологии и, конечно, обеспечить рост нанотехнологий и многое, многое другое. Протекционистская политика должна быть выстроена так, чтобы предложить новое качество жизни. Сказанное актуально не только для России. Но именно в России есть хорошие старто-

вые возможности для укрепления национального контроля над экономикой.

Во-первых, огромная территория, значительная часть которой благоприятна для жизни.

Во-вторых, уникальные по объему природные ресурсы — экологически чистые пашня, вода, воздух, леса.

В-третьих, пока еще выдающийся интеллектуальный потенциал.

В-четвертых, рост капитала за счет нынешних экспортных отраслей.

В-пятых, геополитическое положение России для транзита грузов между Востоком и Западом.

Нужно только внятно проработать стратегию социально-экономического развития и создать необходимые для ее реализации законодательные рамки и механизмы. Речь идет об использовании природной ренты, государственной поддержке инновационной деятельности, деликатном обращении с ростками местного самоуправления и гражданского общества.

На наш взгляд, необходимо противостоять реализации глобалистской политики США в результате объединения всех антиглобалистски настроенных стран в целях создания многополюсного мира и защиты национальных интересов.

Принимая во внимание как позитивные, так и негативные аспекты глобализации, следует признать, что тем не менее формирование глобальной экономики — неизбежный процесс. На наших глазах появляются новая структура и форма организации мировой экономики. Глобальная международная экономика становится новой реальностью, подчиняющейся новым закономерностям, которые предстоит изучать и осознанно использовать. Иначе говоря:

1) должно наконец-то возникнуть убеждение в крайней опасности проведения принятого курса рыночных реформ;

2) определить оптимальные пути выхода России из охватившего ее губительного кризиса, ее обновления и возвышения статуса. Это означает: необходимо реалистично представлять себе, что есть, по сути, Россия, насколько она своеобразна, в чем ее предназначение, каковы ее реальные ограничения и возможности, короче говоря, какова же концепция развития макроэкономики России на перспективу.

Не закрываясь абсолютно от внешнего мира, но контролируя и организуя свое хозяйственное пространство, Россия имеет возможность полезного и выгодного взаимодействия с внешним миром. Главное здесь не в лобовом противостоянии глобализации и глобальному

центру, а в соблюдении, во-первых, суверенитета, во-вторых, своих интересов, в-третьих, правил мировой игры.

Таким образом, на современном этапе выбор национальной экономической стратегии России не может происходить без соотнесения с углубляющейся глобализацией мировой экономики. Обоснованной такая стратегия становится тогда, когда при ее реализации возникают благоприятные перспективы для взаимодействия с формирующимся глобальным мировым хозяйством. Для того чтобы выявить влияние внешних факторов развития для современной России, следует принять во внимание действие новых качественных характеристик самого процесса глобализации мировой экономики, которые не могут не влиять на изменение роли национального контроля над экономическим развитием.

В настоящее время есть все основания говорить о том, что глобальный контроль приобретает новое качество. И дело здесь не только в объективности тенденции укрепления взаимозависимости национальных экономик, усилении интеграционных тенденций, опережающем росте международного обмена и т.п. Такого рода объективные факторы всегда действовали и будут действовать в будущем. Важнее другое обстоятельство. Оно связано с тем, что для усиления господства развитых стран и крупнейших интегрированных групп требуется новый передел мира как в географическом, так и в экономическом отношении.

Речь идет, во-первых, о традиционных и давно сложившихся ТНК, для которых глобальные рынки — сфера их непосредственной хозяйственной деятельности и реализации экономических интересов. Во-вторых, активными субъектами глобализации становятся национальные правительства стран базирования транснационального капитала, все в большей степени вынужденные выступать в качестве ее проводников, преследуя собственные цели сохранения своего доминирования и защищая интересы «своих» ТНК. В-третьих, нельзя не видеть быстро растущей роли нового носителя политики глобализма — международной бюрократии, космополитичной по своей природе. Именно ее интересы и служебные возможности напрямую связаны с наращиванием глобалистской тенденции и перемещением властных полномочий с национально-государственного на наднациональный уровень. Отсюда и последовательно реализуемое их стремление максимально унифицировать глобальное пространство, чтобы обеспечить управляемость экономическими процессами в новом масштабе. Результатом становится то, что экономический контроль из объективного

явления все сильнее трансформируется в способ навязывания миру субъективной по своей природе политической воли.

Последствия растущего глобального контроля над мировой экономикой неоднозначны и противоречивы. Несомненно, что по мере его усиления появляются новые факторы, стимулы и источники роста. Параллельно с этим процессом происходят крупные сдвиги в экономиках, свидетельствующие об активизации перехода к новой фазе постиндустриального развития. Наблюдается постепенное формирование нового, глобально организованного воспроизводственного механизма и т.д.

В этой связи не может не возникнуть вопрос о том, как можно определить конечную цель глобализации и что собой представляет завершающий ее результат. Будут ли это мировое правительство, управляющее миром и экономикой, и мировое хозяйство, действующее по единым правилам, или же формально сохранятся государственные образования, многие из которых окажутся в ситуации «внешнего управления», утратив национальный суверенитет над уже не своими природными ресурсами и другими источниками развития?

Таких вопросов о модели мирового порядка при реализации «глобального контроля» можно сформулировать множество.

С точки зрения линейной логики закономерным представляется прогноз о грядущем замещении национально-государственного контроля над экономикой его глобальной организацией. Дело в том, что в условиях индустриальной модели экономики сама рациональная организация сложившегося комплекса производительных сил, возможно, была прежде всего на национально-государственном уровне. Более конкретно это означало, что национальные рынки доминировали в хозяйственной жизни через формирование национальных стоимостей товаров, использование национальных денег и действие всей совокупности внутренних факторов экономического развития. В этом случае и мировой рынок выступал как совокупность таких национальных рынков. Ситуация принципиально может измениться при переходе к постиндустриальной фазе. На этом этапе использование современных информационных технологий делает теоретически возможной организацию новых производительных сил в глобальном масштабе, вне национально-государственного контроля, что уже определяется возможностью отказа от самой привязки национального производства к какой-либо территории.

Вместе с тем национальная экономика и мир в целом развиваются далеко не столь линейно и однозначно. В простейшем варианте само свойство нелинейности, объективно присущее экономическому разви-

тию, предполагает, что нарастание глобализации не может рассматриваться как некий монотонный и непрерывный процесс. Ему с неизбежностью присущи свои скачки и отступления, иначе говоря, — «развитие через зигзаги». Однако дело не только в таком нелинейном пути развития. Вопрос на самом деле является более принципиальным и заключается в том, насколько вообще оправдано и допустимо замещение национально-государственного контроля над воспроизводством глобальным контролем.

Что может предложить глобально организованное мировое хозяйство экономическому развитию? Таких экономических новаций обнаруживается немало, и прежде всего они связаны с возникновением необъятного по своим масштабам глобального рынка, создающего еще более сильные стимулы для экспансионистского экономического роста. Глобальный экономический контроль опирается также на новую комбинацию производительных сил в мировом масштабе, которая теоретически в состоянии мобилизовать требуемые источники для экономического роста. В свою очередь расширение интеграции и наднационального регулирования способно придать экономике черты глобального управления. Это означает, что в обозримом будущем можно ожидать комплекс следующих изменений:

- 1) усиление структурной перестройки мирового хозяйства за счет возможных перемещений некоторых видов производства на периферию мировой экономической территории;
- 2) изменение соотношения и форм взаимодействия между национально-государственным и глобальным контролем над воспроизводством;
- 3) нарастание тенденции формирования «больших экономических пространств» (или «союзов») как результата действия интеграционной тенденции среди близких по цивилизационному и хозяйственному устройству групп стран;
- 4) неизбежное нарастание антиглобалистской тенденции как ответа на массированное давление глобализма и следствия усиления внутренних, межстранных и межрегиональных противоречий, а также противоречий между богатеющим Севером и беднеющим Югом;
- 5) появление антиглобалистской тенденции среди и внутри преуспевающих стран, получивших, казалось бы, наибольшие выгоды от экономической глобализации, что связано с усилением противоречий между ними и ростом издержек от нее (в частности, речь идет о проблемах стран ЕС, возникших в ходе проведения глобалистской политики свободы внешней торговли).

## Как же в условиях растущей глобализации мировой экономики России строить свою национальную стратегию экономического развития?

Прежде всего подчеркнем, что в новой для мира ситуации было бы неправильно определять свое место в будущем мировом порядке как абсолютно предопределенное, отражающее безусловность проведения политики активного подключения к процессу глобализации, а тем более как можно более форсированное вхождение в глобальную экономику, желательно в ее процветающую зону. Здесь надо учитывать действие ряда важных факторов: в развитии всегда присутствуют альтернативы, не столь однозначна по своим будущим последствиям сама нынешняя модель глобализма, крайне маловероятно для нашей страны в короткие сроки и с существующих исходных позиций переместиться в зону процветания мировой экономики. Кроме того, по многочисленным параметрам российская экономика, как ни одна другая, остается экономикой самодостаточной. Конечно, из сказанного не следует делать вывод о необходимости уже сегодня взяться за реализацию проекта по сооружению некой «китайской стены», которая уберегла бы нас от глобализма. Такая стратегия малоэффективна, а в настоящее время и просто невозможна. Речь же идет о том, что у России есть достаточно широкий набор вариантов проведения национальной экономической стратегии с более продуманным и оптимальным взаимодействием с мировым хозяйством, имея в виду характер, формы, масштабы и этапы его развертывания.

Исходя из этого можно сказать, что суть выбора России заключается в определении приоритета между стратегией, делающей ставку на форсированное вхождение в глобальное экономическое пространство, и стратегией опережающего развития страны. Такая альтернативность должна приниматься во внимание, поскольку далеко не во всех случаях выбор первой стратегии ведет к реализации второй. В этих условиях именно ставка на «стратегию опережающего развития» должна стать приоритетной. Что же необходимо сделать в этом направлении? Каковы же ориентиры России в становлении нового вида национального контроля?

1. Обеспечение стратегии развития предполагает предпочтительность опоры на внутренний рынок и внутренние источники роста перед экспортно ориентированным развитием. Отметим, что далеко не все страны добивались успеха, реализуя экспортный тип развития. Успех приходил тогда, когда страны переходили к специализации выпуска продукции с высокой степенью добавленной стоимости. В то же

время следует иметь в виду опыт США, которые свое экономическое восхождение начали с опорой на протекционизм и закрытость.

2. Восстановление полноценной защиты национальных интересов во взаимодействии с окружающим миром и формирование национально ориентированной экономической политики. В частности, требуется преодоление сегментации российского народного хозяйства, сохранение которой ведет к фактическому изъятию сырьевого комплекса из внутреннего воспроизводственного процесса с реальной угрозой потери суверенитета над своими природными ресурсами.

3. Рентные доходы должны стать одним из основных инвестиционных источников для модернизации экономики России в сторону выпуска наукоемкой и технологически сложной продукции. По мере усиления наукоемкого сектора производства России следует с этих более выгодных позиций развертывать взаимодействие с мировым хозяйством.

4. Восстановить и углубить интеграционные связи со странами СНГ преимущественно на основе рыночного контроля. В этом случае необходимо учитывать старые наработанные связи, возможности расширения рынка сбыта и другие преимущества интеграции, которые дают дополнительные возможности для экономического развития всем участникам нового интеграционного сближения.

5. Необходимо разработать новую долгосрочную программу модернизации экономики с созданием соответствующих механизмов государственно-рыночного контроля в системе рыночных отношений в условиях глобализации.

Обращаясь к положению современной России, следует констатировать, что российское общество не может устроить ни превращение страны и государства в зависимое образование относительно глобально ориентируемой мировой системы, ни отсутствие полноценного развития экономики и общества как целостного социохозяйственного организма. Так или иначе, но сегодня, накануне завершения первого пятилетия XXI в., не только со всей остротой стоит вопрос о путях и перспективах социально-хозяйственного развития России, решении сложнейших текущих проблем, но и о действительном будущем России, остающемся пока еще рискованно неопределенным.

Не отвергая сам факт утверждения частной собственности и рынка, открытия экономических границ, определенной капитализации экономики, известного дезогосударствления социальной и хозяйственной жизни, нельзя пройти мимо факта опасного и вредного ослабления государственности в целом, чрезмерного и ненужного уменьшения регуляционной и созидательной роли национального социохозяйственного центра. На повестке дня стоит сегодня иное, гораздо более позитивное и конструктивное, отношение к национальным интересам,

к государственности и управлению созидательными воспроизводственными процессами из центра. Соответственно совсем уже иначе должно восприниматься и воздействие на российское хозяйство извне — как объективного, так и субъективного свойства. История показывает, что целостно и полноценно российское хозяйство будет развиваться при активно действующем экономическом центре, денежном и финансовом суверенитете, при осознанной мобилизации ресурсов, при росте значимости государственного контроля над воздействием на экономику как внутренних, так и внешних обстоятельств.

Россия относится к крупным локальным образованиям, мало того, образованиям имперского типа. Россию не отнести к простым и однозначным национально-государственным институтам. Она во всех отношениях больше, объемнее и значительнее последних — и не по одним только географическим масштабам, что очевидно, но и в качественном отношении. Новая Россия может строиться только на базе новой идеи, в которой государственный контроль и взаимная ответственность в сочетании с многоукладностью и справедливостью найдут достойное отражение.

## Заключение

С позиции экономической теории контроль в социально-экономической системе есть процесс отслеживания отклонений в социально-экономическом развитии (функционировании воспроизводственного процесса) с целью устранения возникающих нарушений («провалов») и дальнейшего упорядочения связей между ее составляющими частями.

Экономическое развитие и контроль тесно связаны друг с другом, взаимодействуя, они образуют устойчивую экономическую систему. В этой связи мы его называем социально-экономическим контролем (СЭК).

Государственный контроль как форма СЭК — это механизм целенаправленного упорядочивающего воздействия государства на эффективную реализацию социально-экономических отношений, сложившихся в обществе. Государственный контроль является инструментом, средством, методом реализации общенародных интересов, что и определяет его демократическую сущность. Он не может быть вне политики.

Государственный контроль всегда проявляется в сознательно-волевых действиях и является сигналом обратной связи, поскольку выявление допущенных отступлений, правонарушений при реализации нормы права, управленческих решений влечет за собой ответствен-

ность виновных лиц, а также представляет собой информацию, необходимую для возможной корректировки изданных ранее нормативных актов. Это деятельность государства в лице уполномоченных им органов и должностных лиц по проверке законности расходования государственных средств, соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов. Выявляя отклонения от них и их причины, государственный контроль намечает пути корректировки способов воздействия на подконтрольный объект с целью устранения этих отклонений.

В процессе государственной контрольной деятельности оцениваются целесообразность и обоснованность принимаемых управлеченческих решений с целью предупреждения возможных неблагоприятных последствий их выполнения.

Формы государственного контроля следует классифицировать по разным критериям. В зависимости от уровня охвата экономики следует выделить государственный контроль на макро-, мезо- и микроуровнях.

Государственный контроль может различаться по степени централизации власти. В этом смысле можно говорить о границах централизации в управлении — полномочиях центра и местных органов власти. Процесс децентрализации государственного контроля в значительной степени поднимет культуру контроля над национальной экономикой на всех уровнях.

Результативность государственного контроля оценивается не только с узковедомственных позиций, а более широко — с позиций общества, позиций реализации воли народа, соблюдения принципов демократии. Совершенствование всей системы государственного контроля должно происходить в единстве с развитием демократии и укреплением ее основного института — государства. Однако есть серьезное несоответствие между масштабами государственного контроля и индивидуальной свободой.

В условиях перехода к рыночной экономике в России государственный контроль приобретает новые черты, но это не означает, что он утрачивает свое качество и перестает быть государственным контролем. Он начинает выступать в качестве составного элемента государственного регулирования.

Современное российское государство должно сформировать систему взаимодействия различных видов государственного контроля с целью создания благоприятных условий для развития частного сектора экономики и повседневного проживания населения. К ним относятся бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный контроль, а также контроль над естественными монополиями и антимонопольный контроль.

Без тщательно отрегулированного государственного контроля практическая реализация экономических интересов невозможна.

В условиях перехода России к рыночным отношениям государственный контроль организуется и проводится с учетом особенностей статуса субъектов предпринимательской деятельности, предприятий, организаций и учреждений, различных организационно-правовых форм, государственного и негосударственного секторов в экономике и социальной сфере. При этом требование соблюдения законности во всех этих сферах остается незыблемым и выступает важнейшим условием успешного выполнения задач всеми подконтрольными объектами.

В научной литературе можно встретить вывод о том, что по мере перехода к рынку в определенных сферах социально-экономических отношений функция государственного контроля будет иметь тенденцию к сужению за счет усиления саморегулируемости хозяйствующих субъектов в системе рыночных отношений. В этой связи государственный контроль, например налоговый или финансовый, за деятельностью предприятий будет несущественен, так как контроль будут осуществлять сами предприниматели. На наш взгляд, сторонники этих идей не видят принципиального различия между государственной и частной сферами деятельности. Необходимо понять, что государство в лице государственного контроля оценивает целесообразность действий контролируемого объекта строго в рамках закона. И не более того. В этом аспекте нельзя недооценивать государственный контроль как институт государства, его природу и специфику, отличия от других видов контроля. Но институт государственного контроля устраивает далеко не всех. Поэтому передки попытки со стороны органов исполнительной власти, различных коммерческих структур и негосударственных организаций поставить органы государственного контроля в зависимость, превратить в свой обслуживающий аппарат, оказывать на них давление с целью лоббирования собственных (эгоистических) интересов.

Повышение роли и значимости государственного контроля, его государственной институционализации не означает тотального огосударствления экономики. Контроль выполняет служебные функции по отношению к управлению и не может развиваться в отрыве от него. События начала 1990-х гг. прошлого столетия, принятие Конституции РФ, федеральное законодательство по вопросам собственности, финансов, инвестиций стали основой формирования системы государственного контроля, адекватной новым политическим и экономическим условиям, на основе новых принципов.

На высшем уровне и частично в среднем звене органы государственного контроля объединены единой идеологией и структурой, но

на остальных уровнях управления эти органы нередко раздроблены. Отсюда нарушены общие принципы их организации и деятельности. В некоторых случаях наблюдается неупорядоченное, во многом стихийное развитие контрольных органов на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, что нарушает принцип единства государственного контроля. Нерациональное распределение контрольных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления ведет к несоответствию расходов по бюджетам разных уровней компетенции в области государственного контроля и надзора, нечеткому определению места и роли контрольных органов и наделению их неадекватными контрольными полномочиями; к увеличению количества инстанций, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, дублированию функций контроля на разных уровнях.

Организация института государственного контроля теснейшим образом связана с общественно-политическими условиями. Изменение этих условий прямо отражается на системе государственного контроля, требует ее совершенствования либо соответствующей перестройки. Такая связь не всегда учитывается на практике. Вопросы контроля нередко рассматриваются как второстепенные. Контрольная деятельность не всегда пользуется поддержкой со стороны руководителей организаций, особенно в условиях их реорганизации. В этой связи целесообразно, и об этом пишут многие исследователи данной проблематики, разработать и утвердить президентским указом концепцию государственного контроля в Российской Федерации. Предлагаемая концепция должна послужить базой при разработке и принятии федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации», который должен быть принят в развитие Конституции РФ и текущего законодательства.

Современное российское государство должно сформировать систему взаимодействия различных видов государственного контроля с целью создания благоприятных условий для развития частного сектора экономики и повседневного проживания населения. В зависимости от сфер деятельности целесообразно государственный контроль подразделить на государственный финансовый контроль (бюджетный, налоговый, денежно-кредитный, валютный), контроль над предпринимательской деятельностью (антимонопольный контроль) и социальной сферой.

Государственный финансовый контроль (ГФК) выступает основным инструментом, с помощью которого можно установить, насколько результативна бюджетная, налоговая и денежно-кредитная политика правительства. Он играет большую роль в экономике разви-

тых стран. В единой системе ГФК должна сохраняться конституционно-приоритетная роль Счетной палаты РФ, направленная на устранение нарушений в соблюдении бюджетно-финансовой дисциплины с целью обеспечения надлежащего исполнения федерального бюджета и защиты интересов казны страны в целом.

Для осмысленного и целесообразного осуществления антимонопольного контроля необходимо, чтобы он был направлен:

1) на исправление «провалов рынка» (market failures), в частности таких, как асимметрия информации среди участников рынка; избыточная дифференциация продуктов; установление барьеров входа и выхода; усиление рыночной власти;

2) пресечение действий государственных (муниципальных) органов, подрывающих или устраняющих конкуренцию на рынке.

Цель государственного контроля над деятельностью ЕМ — согласование общественных интересов с интересами бизнеса. Объектом контроля здесь становится уровень цен (тарифов), качество обслуживания, вход на рынок и уход с него, а также финансовая структура контролируемых фирм. Наряду с деятельностью государственного контроля в экономической сфере нельзя оставить в стороне его деятельность в социальной сфере. Предлагаемая правительством программа социальных реформ призвана дать ориентиры, которые позволяют строить социальную политику исходя из реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей. Безусловным приоритетом в области социальной политики, согласно выдвинутым Президентом РФ В.В. Путиным национальным проектам, является опережающий рост государственных ассигнований на цели здравоохранения и образования по сравнению с большинством других направлений государственных расходов.

Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, которые обладают самостоятельными источниками финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, получению профессионального образования, а также значительную часть расходов на медицинское обслуживание, школьное образование, пенсионное страхование. В перспективе большую часть социальных благ этой категории граждан сле-

дует предоставлять преимущественно на конкурентной основе через предприятия негосударственных форм собственности.

Наряду с традиционными формами национального контроля над экономикой в рамках глобальной экономики сегодня активно действует контроль со стороны транснациональных корпораций, многочисленных международных и региональных институтов.

Современный государственный контроль в России должен ориентироваться:

1) на обеспечение стратегии развития внутреннего рынка с опорой на протекционизм и упреждения чрезмерной открытости;

2) преодоление сырьевой и в то же время экспортно ориентированной склонности российского народного хозяйства, сохранение которой ведет к реальной угрозе потери национального суверенитета;

3) использование рентных доходов с целью выпуска наукоемкой продукции, что создает наилучшие конкурентные позиции на мировом рынке;

4) восстановление и углубление интеграционных связей с бывшими странами социалистического лагеря, и прежде всего со странами СНГ, несмотря на произошедшие цветные революции, преимущественно на основе рыночного интеграционного контроля, который дает дополнительные возможности для экономического развития всем участникам нового интеграционного сближения.

В этой связи необходимо разработать новую долгосрочную программу модернизации экономики с созданием единой системы государственно-рыночного контроля с новыми методами ее реализации. И лишь по мере усиления экономической мощи России, т.е. с более выгодных позиций можно развертывать взаимодействие с мировым хозяйством.

Обращаясь к положению современной России, следует констатировать, что российское общество не может устроить ни превращение страны и государства в зависимое образование относительно глобально ориентируемой мировой системы, ни отсутствие полноценного развития экономики и общества как целостного организма. Так или иначе, но сегодня, накануне завершения первого десятилетия XXI в., не только со всей остротой стоит вопрос о путях и перспективах социально-хозяйственного развития России, решении сложнейших текущих проблем, но и о действительном будущем России, остающемся пока еще рискованно неопределенным.

История показывает, что целостно и полноценно российское хозяйство будет развиваться при активно действующем экономическом центре, денежном и финансовом суверенитете, при осознанной моби-

лизации ресурсов, при росте значимости государственного контроля над воздействием на экономику как внутренних, так и внешних обстоятельств.

Россия относится к крупным локальным образованиям, мало того, образованиям имперского типа. Россию не отнести к простым и однозначным национально-государственным институтам. Она во всех отношениях ~~объемнее и значительнее~~ последних — и не по одним только географическим масштабам, но и в качественном отношении. Новая Россия может строиться только на базе новой идеи, в которой государственный контроль и взаимная ответственность найдут достойное отражение.

# **Раздел V**

## **СОЦИАЛЬНАЯ**

### **МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**

### **РОССИИ:**

### **ДОЛГОСРОЧНАЯ ПЕРСПЕКТИВА**

## **Глава 1. Социальная политика**

### **1.1. Приоритеты социальной политики**

Актуализация различных социальных проблем неизбежно сопровождается дискуссиями по поводу выяснения сущности социальной политики. Без этого невозможно решать стоящие перед обществом и государством проблемы. Поэтому всегда являются важными попытки анализа как общих оснований самой социальной политики, так и ее отдельных дифференцированных направлений и разделов. Что же собой представляет социальная политика? Ответ на поставленный вопрос прост и сложен. Прост потому, что любой человек, а не только специалист в области социальной политики — практик или ученый — имеет свою точку зрения по вопросу о социальной политике, которая представляет собой неотъемлемую принадлежность окружающих общественных реалий, сопровождает человека с самого его рождения на протяжении всей его дальнейшей жизни. Однако за очевидностью социальной политики скрываются ее комплексность и особенность. Существующие определения социальной политики сталкиваются с рядом сложностей, ибо она представляет собой подвижную и многообразную практику. Социальная политика часто отождествляется с социальным управлением. В этом смысле в ее определении фиксируется совокупность социальных целей и средств, имеющихся в распоряжении общества для разрешения социальной проблемы. Социальная политика иногда рассматривается и как некая социальная стратегия, зависящая от избираемых приоритетов. Профсоюзы, например, могут вести активную наступательную политику, вовлекая в конфликт с работодателями наемных работников, а могут способствовать утверждению социального партнерства в обществе. Социальная политика рассматривается и как наука, и как специфическая практика. Не случайно поэтому живущи определения социальной политики как практической научно-хозяйственной политики.

зяйственной дисциплины, которая описывает и объясняет средства и пути, ведущие социально-политическую деятельность государства к цели.

В Европе некоторые исследователи выделяют доминирующие школы исследований социальной политики: школу социально-экономических аналитиков; школу неомарксистских политики-экономических ~~теоретиков государства~~; школу ~~институционалистов~~; школу различий по партийной принадлежности. Все эти направления в исследованиях социальной политики в основном группируют исходя из значимости факторов, влияющих на сдерживание или рост социальных расходов. Считается, что социально-экономические аналитики выделяют модели для объяснения международных и исторически сложившихся различий в социальных расходах, зависящих от технических и экономических закономерностей дела. Представители неомарксистской школы рассматривают социальную политику как своего рода реакцию на функциональные проблемы государственного регулирования капиталистической экономики. Политико-институциональная школа оперирует политическими детерминантами, которые влияют на динамику социальных расходов. Школа различий по партийной принадлежности причину различий социальных расходов в разных странах обосновывает исходя из специфики партийной системы. Очевидно, что на механизм реализации социальной политики как таковой влияют традиции того или иного общества, экономическая конъюнктура, становка политических сил, стратификационные основания. Хотя основной субъект социальной политики — государство, ее корни покоятся в гражданском обществе. Существование социальной политики как политического института демонстрирует свою автономность от политического фактора. Исторически социальная политика получает импульс для своего появления и развития при наличии специфически социального отношения между наемным трудом и капиталом. Социально и политически легитимированные этими субъектами экономические отношения составляют действительную основу социально-политической деятельности государства. Социальная политика государства, основанного на этих экономических ~~отношениях~~, является выражением социального компромисса между работодателями и наемными работниками, компромисса, который покоялся на принуждении экономически господствующего класса.

Социальная политика в этом смысле есть специфический продукт и особое продолжение в социальной плоскости регулируемых государством экономических отношений. Она появляется тогда, когда и в какой мере противоречия между работодателями и наемными ра-

ботниками как основными субъектами социально-экономических отношений достигают такой черты, за которой они будут подвергаться общественной энтропии. Именно в период роста и активизации рабочего движения, усиления давления со стороны рабочих на существующее государство возникает социальная политика как таковая. Она изначально является формой социального компромисса и сглаживания противоречий между наемным трудом и капиталом, но в то же самое время и формой политической защиты господствующих отношений. -

Становление социальной политики обусловливается факторами, которые заключаются в уровне развития производства, а тем самым и в степени организованности владельцев капитала, а также в силе наемных работников и представляющих их интерес профессиональных и политических организаций. Государство вынуждено осуществлять легитимацию социальной политики, формулируя ее цели и задачи, определяя спектр объектов и круг адресатов, диапазон ресурсов и средств для снятия напряжения в социальных отношениях, чтобы не подвергать собственные устои опасности и потрясениям. Социальные требования, выдвигаемые наемным трудом, соотносятся с его положением в обществе. Поэтому рост благосостояния населения развитых стран есть результат сдвигов, происходящих в экономическом развитии этих стран, и высоких претензий со стороны наемного труда к результатам этого развития. По мере развития общества увеличивается благосостояние наемного труда, развиваются и возвышаются его потребности, получают свое развитие группы, объединения и союзы наемных работников, интерес которых лежит за пределами социально-трудовых отношений: в сфере социальных, религиозных, духовных, политических, правовых, потребительских, спортивных и прочих отношений. Организованный таким образом социальный интерес наемных работников носит уже предупредительный характер в отношении социально-политической деятельности государства. Наличие той или иной общественной организации предопределяет поведение политического организма, делая его толерантным. Поэтому многочисленные общественные движения и организации выступают в качестве социального ориентира в политической деятельности современного западного государства и задают ему вполне определенные некоторые социальные параметры деятельности.

В современных условиях государство уже не только политически, но и экономически артикулирует социально-экономические отношения в обществе, производя учет баланса социальных сил. Тем самым постепенно достигается такое состояние в обществе, при котором кон-

фликт по поводу условий жизнедеятельности и воспроизводства развертывается не в экономической, а в политической плоскости, что делает социальную политику экономически развитых стран ареной политической борьбы. Итак, социальная политика современного государства внешне предстает как политическая деятельность государства как таковая и как политические отношения, возникающие между общественными классами по поводу условий их жизнедеятельности и воспроизводства. Но социальная политика выступает и как результат взаимодействия между государством и общественным индивидом. Результатом этого взаимодействия является то, что социальное начинает преобладать над политическим. Поскольку государство является не только продуктом социальных противоречий между классами, но и общественно-исторического компромисса между ними, социальная политика может быть определена как политика государства по созданию структуры отношений, адекватных господствующим социально-институциональной и нормативно-ценостной структурам, контролирующими материальные и духовные ресурсы воспроизводства общества.

Социальная политика реализуется через систему социальной защиты от рисков, обусловленных профессиональной, экономической, социальной, политической дифференциацией общества. Система социальной защиты предполагает наличие минимально сложившихся своих норм по защите от всевозможных социальных рисков, которым подвержены слабо защищенные слои населения (пенсионеры, безработные, инвалиды, больные и пострадавшие от несчастных случаев, многодетные и неполные семьи, сироты и т.д.). Таким образом, социальная политика есть инструмент, регулирующий социальное положение индивидов и групп в обществе, и одновременно выступает средством реализации социальных норм, которые направлены на поддержание на должном уровне социальных прав и обязанностей всех участников отношений.

Всебщий характер социальной политики не может не реализовываться через экономические механизмы. Экономическое обоснование социально-политических мероприятий является обязательным. В этом смысле между социальной политикой и экономикой существует взаимосвязь: от уровня развития экономики и состояния социальных отношений в ней между трудом и капиталом зависит социально-политическая деятельность государства. Это объясняется и исторически — роль рабочего движения была определяющей в институционализации социальной политики. Так, социально-трудовые отношения, реализованные в современных противоречивых комплексах норм и принципов, стали структурообразующими в системе отношений, регулируемых социальной политикой.

На наш взгляд, социальная политика в широком смысле затрагивает интересы всех членов общества, включая их обеспечение товарами, рабочими местами, денежными доходами, благоприятными экологическими условиями, услугами социальной инфраструктуры и т.п. Социальная политика в узком смысле слова, или собственно социальная политика — это социальная защита и поддержка социально уязвимых слоев населения. Объектами собственно социальной политики являются определенные слои населения, а в широком ее понимании — все категории жителей. В последнем толковании социальной политики четко прослеживается ее связь с созданием услуг социальной инфраструктуры, что означает, в частности, с созданием и дальнейшим развитием образовательных услуг.

Таким образом, социальная политика — система мер, направленных на осуществление социальных программ, поддержание доходов, уровня жизни населения, обеспечения занятости, поддержки отраслей социальной сферы, предотвращения социальных конфликтов. Различают:

- социальную политику в области образования, здравоохранения, занятости и социально-трудовых отношений;
- культурную, жилищную, семейную, пенсионную, женскую и молодежную социальную политику.

В рыночной экономике социальная политика представляет собой совокупность принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзными и другими общественно-политическими структурами (субъектами социальной политики) решений, направленных на повышение уровня жизни членов общества (объектов социальной политики), а также мероприятий по практическому осуществлению этих решений.

Давая оценку состояния социальной политики в советский и постсоветский периоды, начиная с начала курса проведения рыночных реформ в России, мы пришли к следующим выводам.

В Советском Союзе имело место представление людей об исключительной ответственности государства за их судьбу — всех и каждого человека в отдельности. Убежденность, вера в обязанность и способность государства обеспечить социальное благополучие граждан, базирующиеся на идеологии и политике советского периода, являлись доминантными психологическими установками преобладающей части населения. Господство массовой психологии *социального иждивенчества*, пассивности явилось важным фактором, предопределившим негативную реакцию населения на начавшиеся в России реформы, характер участия в них, во многом предопределившим их результаты

и последствия. А каковы результаты и последствия десятилетнего курса проведения рыночных реформ в России? Это массовое обеднение населения, истощение здоровья нации, ухудшение репродуктивного потенциала и генофонда страны. Это медленное разрушение образовательного и интеллектуального потенциала страны, насаждение чуждого для россиян образа жизни, популяризации жестокости и моральной вседозволенности. Вот таков результат несоответствия насилистроенно проводимого курса реформ ожиданиям населения, глубокой рассогласованности действий правительства переходного периода с интересами народа. Программы социальных преобразований в основном носили и до сих пор носят декларативный характер, недостаточно состыкованы с государственным финансированием, а намечаемые пути реформирования социальной сферы не увязаны с реальными доходами населения. Под угрозой оказалась экономическая безопасность страны.

В правительственной программе «Совершенствование курса социальных реформ в России до 2010 года» показано, что важнейшей функцией государства становится: 1) обеспечение четкой согласованности стратегии и тактики экономических преобразований с приоритетами и темпами проведения социальных реформ; 2) заблаговременный просчет социальных последствий любых мероприятий экономического характера; 3) преодоление вторичности социальной политики при разработке программ социально-экономического развития страны; 4) соединение экономического и социального механизмов через регулирование процесса перераспределения доходов с ориентацией на экономическое возрождение России. Таким образом, процесс совершенствования социальной сферы свидетельствует о существенном осознании властными структурами ее особой значимости в качестве индикаторов экономической безопасности, а также для обоснованной корректировки приоритетов социальной политики в различных ее сферах, в частности в сфере образования, что и является предметом нашего дальнейшего исследования.

## **1.2. «Цена» социальных реформ**

Переход России к рыночной экономике первоначально ознаменовался забвением социальной политики. Идеология первого реформаторского правительства была такова: сначала решим макроэкономические вопросы, а социальные будут решаться автоматически. Социальная политика рассматривалась как чистое иждивенчество: экономический блок зарабатывает деньги, а социальный — их тратит. Эта абсолютно неверная позиция просуществовала до 1997 г. Этот год

и последующий с точки зрения формирования эффективной социальной политики во многом стали переломными. Правительство осознало ущербность такой позиции, и до него наконец-то дошло, что нормальная социальная политика — это необходимое условие экономического развития в демократическом обществе, в России — это двигатель экономических реформ. Ведь речь идет о населении огромной страны, а все, что связано с людьми, носит не просто экономический, а социально-экономический характер.

Социальная «цена» реформ для многих граждан России оказалась чрезмерной: появилась массовая безработица, произошло снижение реальных доходов населения, резко обозначилось социальное неравенство. Страшно сказать, но это факт: у трети населения России доходы недостаточны для обеспечения даже прожиточного минимума. К числу наименее защищенных относятся молодежь после окончания учебы или срочной службы в армии, не говоря уже о многодетных семьях, одиноких матерях, пенсионерах. Страна живет в состоянии «как бы выжить».

Необходимо отметить явно недостаточное внимание к социальным проблемам со стороны государства. Главенствующая роль производства трактуется крайне упрощенно. Забывается то, что нерешенность даже отдельных социальных проблем оказывает мощное негативное влияние на эту сферу. Это тем более пагубно сейчас, когда прогнозы говорят о том, что ухудшение положения ряда групп населения приближается к критической черте. Это показывают не только данные официальной статистики изменения реальных доходов, а скорее усиление социальной напряженности в обществе. Не ровен час наступит время народного неповиновения.

Проводимая ныне социальная политика отличается неадресностью, что резко снижает ее эффективность. Слабыми звенями стали оплата труда в бюджетных отраслях, в частности в образовании, а также система семейных пособий, выплат и компенсаций. Сформировалась абсурдная ситуация, при которой большая часть населения не дотягивают до прожиточного минимума, в то время как индивидуальные доходы так называемых верхних слоев населения (1—2% от общей численности занятых) измеряются миллионным состоянием.

Эти и подобные явления, намного опережая уровень подготовленности массового общественного сознания, не способствуют социальной и политической стабильности, укреплению базисных отношений в стране.

Нужно круто менять социальную политику. Человека сделать приоритетом всех преобразований. Истина общественного прогресса —

в человеке. Все очень просто. А из-за этой простоты — все очень трудно. Замкнутый круг. Принципиально важными направлениями социальной политики в условиях модернизации экономики становятся, во-первых, поддержка социально уязвимых групп населения, во-вторых, инвестиции в развитие человека, прежде всего в образование, которое является непременным условием конкурентоспособности нашей страны в глобальной, информационной, динамично развивающейся мировой экономике.

Относительно курортно-туристской сферы хотелось бы сказать следующее. Демонополизация курортно-туристской сферы, либерализация цен в значительной степени стабилизировали внутренний туристский рынок, способствовали ликвидации дефицита на путевки, снизили антропогенный пресс, улучшили экологическую ситуацию на наиболее посещаемых курортах России.

Вместе с тем снижение денежных доходов большинства населения обусловило резкое падение платежеспособного спроса, привело к стратификации населения по имущественному признаку и возможностям реабилитации здоровья природными лечебными факторами курортов. Последнее сказалось на сокращении абсолютного количества прибытия на курорты, и особенно на резком падении количества человеко-дней пребывания на курортах.

В условиях высоких цен на фармакологические препараты и стационарное лечение по месту постоянного проживания в наиболее критическом положении оказались те малоимущие группы населения, которые находятся за так называемой чертой бедности, или «красной границей» риска утраты здоровья. Можно утверждать, что преимущественно по этой, а также по ряду других причин (например, сокращение рождаемости) отрицательное демографическое сальдо населения России в последние годы не опускалось ниже 700 тыс. человек, что равносильно потере населения таких городов, как Иваново, Орел, Томск, ежегодно.

Следует отметить, что, несмотря на очевидность этой проблемы, она в достаточной степени не изучена, для ее решения потребуются длительное время, политическая воля, значительные ресурсы, совершенствование экономико-правового механизма.

США в период Великой депрессии, Германия в конце 40-х — начале 50-х гг. испытывали аналогичные проблемы. Средством их решения стало совершенствование финансово-экономического механизма, стимулирующего интенсивное развитие регионов, обладающих эффективными рекреационными ресурсами.

Применительно к рыночным отношениям и с учетом дефицита государственного бюджета интенсифицировать развитие курортно-туристской сферы возможно за счет использования следующих инструментов финансово-экономического механизма и сфер их применения: взаимопомощь регионов, трансферты; регулирование отношений собственности; использование целевых кредитов, субвенций, субсидий федерального правительства; совершенствование бюджетно-налоговых отношений.

На наш взгляд, в сложившейся обстановке главным приоритетом социальной политики должна стать активная государственная политика. Но не следует забывать, что материальные условия определяют степень развития социальной сферы, а не всякого рода надстроечные изменения. И это бесспорно.

### **1.3. Необходимость усиления социальной составляющей в стратегии развития России**

Современную социальную ситуацию в России можно охарактеризовать как крайне сложную. Во многом это объясняется тем, что государство практически потеряло контроль над ходом и развитием социальных процессов в российском обществе.

Какие же мы видим негативные последствия, четко обозначенныес на рубеже ХХI в. в социальной сфере России, как результат проведения курса рыночных реформ? Это:

- резкое расслоение населения по доходам, снижение уровня и качества жизни значительной части населения России;
- нарастание масштабов скрытой безработицы и угроза ее превращения в открытую;
- ослабление трудовой мотивации, сокращение гарантий трудовых прав наемных работников, неудовлетворительное состояние условий и охраны труда;
- разрушение интеллектуального потенциала Российской Федерации;
- криминализация общественных отношений;
- появление признаков деградации социальной инфраструктуры общества.

Вышеперечисленные факторы свидетельствуют о том, что социальная политика переходного периода должна в большей мере, чем сейчас, учитывать специфику экономических преобразований.

В сложившихся условиях преобразования в социальной сфере должны быть направлены на достижение следующих основных целей:

во-первых, обеспечение эффективной защиты социально уязвимых домохозяйств, так как они объективно нуждаются в государственной поддержке;

во-вторых, обеспечение всеобщей доступности и общественно приемлемого качества медицинского обслуживания и общего образования;

в-третьих, создание экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень потребления;

в-четвертых, обеспечение высокого качества и возможностей широкого выбора населением предоставляемых социальных благ и услуг.

Предлагаемая правительством программа социальных реформ призвана дать ориентиры, которые позволяют строить социальную политику исходя из реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей. Только в этом случае активная социальная политика выступает не ограничителем, а катализатором экономического роста.

Последовательное осуществление политики, базирующейся на указанных ориентирах, предполагает переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям.

В то же время государство не должно ослаблять усилий, направленных на оказание социальной помощи, а также предоставление ограниченной номенклатуры бесплатных услуг в области здравоохранения и образования той части населения, которая без государственной помощи лишилась бы доступа к основным социальным благам.

Безусловным приоритетом в области социальной политики являются инвестиции в человека. Именно поэтому предлагаемая стратегия предусматривает опережающий рост ассигнований на цели здравоохранения, образования и культуры по сравнению с большинством других направлений государственных расходов.

Реализация предлагаемой модели социальной политики требует осуществления следующих мер.

#### **1.4. Предложения по оздоровлению социальной сферы на перспективу**

Важным шагом в формировании комплексного подхода в решении социальных вопросов стала разработка президентской Программы стабилизации уровня жизни населения (2006—2010), основными целями которой являются:

1) демографическое развитие России. В связи с этим особую актуальность в перспективном периоде приобретает реализация мер по стимулированию рождаемости, изложенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в мае 2006 г., где, в частности, указано, что при рождении второго ребенка государственное обязательство в денежном выражении должно быть в размере 250 тыс. руб.;

2) рост денежных доходов населения за счет всех субъектов: заработной платы, трансфертов и выплат социального характера, доходов от собственности и предпринимательской деятельности;

3) в области пенсионного обеспечения обеспечить увеличение среднего размера социальной и трудовой пенсии;

4) способствовать изменению структуры доходов населения за счет увеличения доли социальных трансфертов и расходов за счет роста доли потребительских расходов, т.е. расходов на покупку товаров и услуг.

Чтобы все вышеперечисленные меры были реализованы, необходимо в результате государственной поддержки:

1) обеспечить рост промышленного производства, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи, что приведет к росту рабочих мест;

2) создать условия для развития инфраструктуры;

3) способствовать росту конкурентоспособности и инновационности экономики.

Именно эффективная экономика позволит:

- снизить темпы роста имущественного расслоения населения;
- повысить качество жизни;
- улучшить состояние рабочей силы;
- остановить галопирующий рост инфляции, что обеспечит повышение уровня жизни населения, социальной его защищенности.

Что касается стратегии развития России до 2020 г., то акцент сделан на следующих положениях<sup>1</sup>:

1. Значительное увеличение государственных и частных инвестиций в социальное развитие позволит создать предпосылки для раскрытия потенциала граждан и развития нового общества, в котором каждый человек — будь то рабочий или студент, учитель или врач, чиновник или предприниматель — мотивирован на создание и потребление товаров и услуг самых высоких, самых передовых стандартов.

<sup>1</sup> Из выступления Д. Медведева на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

2. Современной экономике должна соответствовать современная политика социального развития. Главным ее объектом должны стать не конкретные отрасли социальной сферы (мы это уже проходили), а каждый гражданин, каждая отдельная семья. И вокруг них и должны гармонично выстраиваться системы здравоохранения, образования и социальной поддержки, должны создаваться широкие возможности для самореализации людей. Более подробно остановимся на образовании.

## Глава 2. Образование как стратегически важное направление социальной политики в XXI в.

### 2.1. Постановка вопроса

В настоящее время в отечественном образовании происходит замена парадигмы «человека знающего» (т.е. вооруженного системой знаний, умений и навыков) на парадигму «человека, подготовленного к жизнедеятельности», т.е. человека, способного активно и творчески мыслить и действовать, саморазвиваться интеллектуально, нравственно и физически.

Реализуя на практике новую парадигму, многие преподаватели считают, что объем знаний и содержание учебного материала должны быть под силу студентам, соответствовать их возрастным умственным возможностям и степени предшествующей подготовки. Чтобы пре-взойти актуальный (достигнутый) уровень своего развития, продвинуться в развитии и дальше, студент должен мобилизоваться, напрячь свои силы и способности, чтобы овладеть хотя бы минимумом знаний на пределе своих возможностей. Только при таком условии можно обеспечить развивающий эффект. Традиционно считается, что формирование знаний у студента происходит только путем восхождения от частного к общему, от эмпирически конкретного к абстрактному. Однако практика показала, что возможен и другой, более эффективный путь формирования знаний — восхождение от абстрактного к конкретному, что обеспечивает у студентов формирование теоретического мышления. В этой связи можно сказать, что проблемы образования переходят в сферу постоянного поиска их совершенствования. Поэтому не случайно, что 5 сентября 2005 г. Президент РФ В.В. Путин объявил о старте четырех приоритетных национальных проектов: «Образование», «Здоровье», «Доступное жилье» и «Развитие агропромышленного комплекса». По мнению главы государства, «во-первых, именно эти сферы определяют качество жизни людей и социальное самочувствие общества. И, во-вторых, в конечном счете решение именно этих вопросов прямо влияет на демографическую ситуацию в стране и, что крайне важно, создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала».

Что касается национального проекта «Образование», то он призван ускорить модернизацию российского образования, результатом которой станет достижение современного качества образования, адек-

ватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям. В национальном проекте заложено два основных механизма стимулирования необходимых системных изменений в образовании. Во-первых, это выявление и приоритетная поддержка лидеров — «точек роста» нового качества образования. Во-вторых — внедрение в массовую практику элементов новых управлеченческих механизмов и подходов. Поддержка на конкурсной основе лучших вузов, внедряющих инновационные программы, способствует повышению открытости образовательной системы, ее восприимчивости к запросам общества. Поощрение талантливых молодых людей призвано сформировать основу для реализации инновационного потенциала российской молодежи. Государственная поддержка инновационных программ вузов, учреждений начального и среднего профессионального образования, а также создание новых федеральных университетов направлены на модернизацию материально-технической базы учреждений, внедрение новых программ и технологий и в целом на повышение качества профессионального образования, его взаимозависимости с экономикой страны и отдельных регионов. Открытие новых бизнес-школ также напрямую ориентировано на прорывное развитие отечественной экономики, на формирование собственной системы подготовки управлеченческих кадров высочайшего класса.

Совершенствование российского образования нацелено на распространение через образование современных технологий во все сферы производства и общественной жизни. Выравнивание возможностей всех российских студентов и преподавателей обеспечивает принципиально новое качество образовательных услуг. Кроме того, разработка электронных образовательных ресурсов нового поколения приведет к принципиальным изменениям результатов образования, расширению возможностей реализации индивидуальных образовательных программ. Поставляемые в рамках наципроекта учебное и учебно-наглядное оборудование, а также автобусы для сельской местности существенно повышают доступность качественного образования для всех российских школьников. Все вышеназванные направления тесно связаны с еще одним направлением национального проекта — модернизацией региональных систем образования. Оно предполагает введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов учителей, переход на нормативное подушевое финансирование, развитие региональной системы оценки качества образования, обеспечение условий для получения качественного образования независимо от места жительства и расширение общественного участия в управлении образованием. Таким образом, направления при-

оритетного национального проекта «Образование» образуют целостную мозаику, разные компоненты которой дополняют друг друга, с разных сторон направляя образовательную систему к единым целям, обеспечивая системные сдвиги. По мнению министра образования и науки РФ А. Фурсенко, «национальный проект — не разовая акция, возникшая потому только, что появились деньги и надо их потратить. Это логический шаг в развитии реформы образования. Если хотите, это катализатор тех системных изменений, которые давно назрели, готовность к которым наконец-то сформировалась в обществе, а теперь еще и ресурсно обеспечены».

Это и понятно. Чтобы интегрироваться в мировую цивилизацию России, нужно не просто обеспечить стабильность экономики, а создать условия для инновационного экономического роста. Образованию в этом процессе принадлежит главенствующая роль. Таким образом, новая социально-экономическая ситуация актуализирует научный интерес к проблеме образования и практической ее реализации в будущем экономическом развитии России.

В отечественной экономической науке, безусловно, исследуется проблема образования. Однако на сегодняшний день наименее разработанными остаются проблема институциональной организации системы образования, вопросы создания конкретных механизмов ее практической реализации, роль различных субъектов на рынке образовательных услуг. Нерешенность перечисленных проблем тормозит стабилизацию российской экономики и не создает благоприятных условий для ее последующего роста.

Проблема совершенствования образования лежит в основе движения российского общества к новой концепции национального развития — инновационной экономике. Результат образования оценивается на основании того, насколько общество становится эффективным в экономическом и социальном смысле. Актуальность и важная значимость теоретических и практических разработок по вопросам, связанным с разработкой концепции формирования не просто системы образования, а системы как национального приоритета. Исходя из этого считаем, что ряд проблем формирования и реализации социальной политики в сфере образования в современной России требует более глубокой научной проработки, в частности:

- принципы и конкретные механизмы формирования рынка образования;
- система финансирования образования.

Все вышеизложенное обуславливает актуальность и практическую значимость исследования избранной темы.

## **1.2. Образование как направление социальной политики**

Последующая эволюция социальной политики повлекла за собой включение в ее собственную структуру и практической проблематики общественных благ. Однако этот аспект в отечественной литературе теоретически отражен недостаточно — например, по социально-юридической проблематике вряд ли найдутся монографии, специально рассматривающие образование в качестве дифференцированного направления социальной политики. Традиционно сложилось так, что с социальному обеспечению относят мероприятия, направленные на поддержку образования, однако духовные условия воспроизводства общества и роль образования в экономических отношениях при обосновании социальной политики часто выпадают из рассмотрения. Между тем социальные издержки на образование входят в условия воспроизводства рабочей силы и общественной жизнедеятельности.

Выделение образования в качестве направления социальной политики диктуется целым рядом обстоятельств. Во-первых, образование представляет собой такую область жизнедеятельности общества, в которой преобладает *нерыночный* способ координации деятельности (нерыночный тип обмена деятельностью). Во-вторых, равновесие между спросом и предложением на блага образования осуществляется в основном государством, органами местного самоуправления с помощью соответствующих социальных институтов и на основе бюджетно-финансовой политики. Это означает, что *образование является общественным благом*, важнейшей отраслью общественного сектора. Рассмотрение образования с позиций общественного блага позволяет выделить его фундаментальное свойство — неконкурентность. Сущность этого состоит в том, что каждый человек изначально как представитель рода человеческого выступает собственником принадлежащих всему обществу знаний. Знания со своими средствами производства и распространения являются условиями действительного развития общественного человека в воспроизводственном процессе. Люди относятся к знанию, как к тому, что им принадлежит, ибо блага образования используются в трудовой и общественной деятельности. В этом смысле отношение каждого человека к образованию как к общему условию своей жизнедеятельности входит в структуру общей собственности. Поэтому индивидуальное и коллективное потребление благ образования, использование его свойств являются способом действительной его реализации. Важно разработать политические инструменты, чтобы никто не смог помешать человеку использовать достижения знаний —

их потребление является основой его трудовой и общественной деятельности, социальной и политической активности. Итак, потребление благ образования индивидом совсем не должно исключать из потребления результатов их функционирования для других людей. Отсюда неисключаемость знаний, образования. Потребление знаний одними не ведет к сокращению потребления их другими. Знания и неделимы, и неизбирательны.

Как ни трактовать образование — как смешанное или как чистое общественное благо, его развитие находится в известном соответствии с развитием материального производства: последним создаются и материально-техническая база, обслуживающая сферу образования, и технические аспекты реализации образования. Материальное производство создает также фонд жизненных средств работников образования, предопределяя возможность занятия образовательной деятельностью и структуру занятых в ней. Образование как благо является результатом исторически длительной социальной эволюции общества. Закрепляя результаты научной деятельности, образование развивает познавательные и практические свойства общественного человека, способствует удовлетворению его непрерывно возникающих социальных потребностей. Оно помогает действию сложнейших механизмов в индивидуальной и общественной деятельности человека, воспроизводит интеграцию и дифференциацию разносторонних социальных связей.

Образование через знание является двигателем социально-экономического развития. Это находит свое выражение: в увеличении объема интеллектуальной деятельности на производстве; в расширении границ производительного труда и материального производства; в создании новых отраслей экономики; в замещении физического, умственного и вспомогательного труда; во взаимосвязях различных фаз производства; в реализации знания в средствах производства и технологиях; в динамике социальной структуры. Тонкий учет фундаментальных характеристик образования должен помочь превратить политику в этой сфере в одно из главнейших и приоритетных направлений всей социальной политики российского государства, обеспечить привлечение тех неисчерпаемых ресурсов, которые дают возможность расширенного воспроизводства нашего общества. Важнейшей задачей политики в сфере образования являются анализ и использование всех наличных материальных средств, интеллектуальных и организационных усилий, направленных на обеспечение высокого социального качества общественного развития. Поэтому в разработке важнейших моментов этой политики необходимо прежде всего соотнести общественное назначе-

ние образования с политическими инструментами, экономическими средствами и организационными ресурсами его реализации. Для теории общественного сектора одной из основных проблем является проблема выявления внешних положительных и отрицательных эффектов (экстерналий) и их интернализации (трансформации) во внутренние<sup>1</sup>. Объяснение существует довольно обычное: рыночный механизм работает эффективно тогда, когда эффект экономических благ в результате их внешнего воздействия может быть взят под контроль участником экономического соглашения по поводу производства того или иного блага, например общественного, а внешний эффект будет им интернализирован. Трансформация отрицательных эффектов предусматривает добавление к имеющимся индивидуальным издержкам, которые несут те или иные участники соглашения, предельных внешних издержек; прямым следствием является рост цены блага, порождающего данный эффект. При трансформации положительного внешнего эффекта к имеющейся предельной индивидуальной полезности добавляют предельную внешнюю полезность. Отсюда и следствие: внешние эффекты могут быть интернализированы при переговорах при условии, что права собственности четко определены и могут обмениваться. Согласно этой интерпретации, обмен правами собственности влечет за собой трансакционные издержки, которые можно снизить либо с помощью собственно государства (централизованным путем), либо с помощью созданных ассоциаций, групп содействия, добровольных обществ и т.д. Издержки на образование полностью относятся к затратам непроизводительного труда. Считается, что занятые в сфере образования не образуют собственного фонда жизненных средств, который обеспечивал бы их существование и функционирование в качестве работников этого сектора. Этот фонд создается в материальном производстве и, являясь частью продукта этого производства, расходуется в виде издержек по трансакциям. Издержки на образование представляют собой превращенную форму продукта материального производства. Если издержки по трансакциям обменивать на часть стоимости продукта материального производства, то результаты образовательной деятельности, как и образовательное развитие человека, формирование его способностей, замыкаются на производстве прибавочной стоимости. Чтобы выйти из противоречия, приходится выдвигать доводы, что займы на кредитование в сфере образования не всегда являются привлекательными для частного кредитора (издержки на погашение ссуды частным

<sup>1</sup> Экономика общественного сектора: учеб. пособие / под ред. Е.Н. Жильцова, Ж.-Д. Лафсе. М., 1998. С. 27—28.

лицом на получение своего образования могли бы быть ниже, если бы кредитование осуществляло само государство); что потенциальные потребители образовательных благ могут столкнуться с риском отказа от части своего дохода ради будущего более высокого дохода. Отсюда следует вывод, что на общество в целом риск должен повлиять в меньшей степени, чем на отдельных людей, которые разобщены. Если частная отдача на инвестиции в человеческий капитал ниже социальной отдачи, а частная ставка дисконта выше, чем социальная ставка, то инвестиций будет делаться меньше, чем необходимо для всей экономики (социального оптимума). В подобной трактовке образование предстает товаром, постулируется отделение человека от образования как формы общей собственности. Обмен затратами, что постулируется при модернизации российского образования в рамках Болонского процесса, хотя и кажется условием наличия собственности у человека на его капитал, на деле предполагает ее отсутствие. Поэтому важно прежде всего определить, чем именно определяется величина распределяемого образовательного блага, которое обеспечивает условия воспроизводства человека и его духовное развитие, индивидуальное и общественное благосостояние.

### **2.3. Роль образования в развитии человеческого капитала**

Глубокие преобразования, происходящие в современном российском обществе, основой которых является формирование отношений частной собственности, вызвали настоятельную потребность в исследовании роли «человеческого капитала» в социально-экономическом развитии России.

В настоящее время в экономической литературе сложилось понимание человеческого капитала как части общественного капитала, способствующего воспроизводству рабочей силы. В этой связи человеческий капитал рассматривается как совокупность трех составляющих моментов: здоровье, знания и мобильность трудовых ресурсов. Не умаляя роли и значения здоровья и мобильности трудовых ресурсов, предметом нашего исследования являются знания, получаемые в процессе образования, которые используются в производстве с целью получения доходов.

Некоторые ученые предлагают рассматривать человеческий капитал как часть интеллектуального капитала. На наш взгляд, *человеческий капитал — более широкое понятие*, так как оно включает в себя не только образовательный процесс, но и процессы, связанные с обес-

печением здоровья и мобильности человека как рабочей силы. Иначе говоря, человеческий капитал = образование + здравоохранение + мобильность.

Инвестиции в образование являются наиболее важным видом инвестиций в человеческий капитал. Проблема «применения капитала к человеку», или, по современной терминологии, «человеческого капитала», впервые была поставлена более 200 лет назад. А. Смит в 1776 г. писал, что «человек, получивший образование путем затраты большого труда и времени... может быть приравнен к одной из дорогих машин»<sup>1</sup>. В настоящее время данная проблема стала объектом многочисленных исследований как за рубежом, так и в нашей стране. Общая тенденция развития представлений об экономической значимости человека сделала неизбежным появление новой экономической теории, названной впоследствии «теорией человеческого капитала».

Общепризнанным стал тот факт, что активизация творческих сил, повышение уровня квалификации работника являются одними из самых эффективных способов достижения экономического роста. Человеческий капитал стал рассматриваться как наиболее ценный ресурс, гораздо более важный, чем природные ресурсы или накопленное материальное богатство. Мы согласны с мнением, что «именно человеческий капитал (т.е. вложения в человека, а не в заводы, оборудование и производственные запасы) является краеугольным камнем конкурентоспособности, экономического роста и эффективности»<sup>2</sup>. Исследование проблемы «человеческого капитала» стало логическим следствием развития теоретических подходов в определении места и роли человека в системе общественного воспроизводства.

Ключевым понятием, характеризующим роль человека в процессе трудовой деятельности, является уровень его образования. Впервые Д. Рикардо особо отметил, что наряду с другими причинами отставание стран в уровне общественного развития является результатом недостатка образования во всех слоях народа. Ему вторят современные зарубежные экономисты, утверждая, что под рабочей силой следует понимать не просто «лиц, которые могут и хотят работать»<sup>3</sup>, а тех, кто получил соответствующее образование.

<sup>1</sup> Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations // Everyman's Library. 1910. Vol. I. P. 88—89.

<sup>2</sup> Walsh R.J. Capital Concept Applied to Man // Quarterly Journal of Economics. 1935. Vol. XLIX. P. 255.

<sup>3</sup> Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 159.

Практикой доказано, что чем лучше обучена рабочая сила, тем выше уровень производительности в экономике. Это означает, что образование повышает восприимчивость к новым научным идеям и техническим разработкам, вследствие чего укорачивается временной лаг между открытием и его использованием. Сокращая путь от открытия до его практического применения, образование стимулирует экономический рост. Но самый большой эффект от образования в том, что оно обеспечивает интеллектуальный фундамент для развития науки и техники. Именно образование развивает в работнике новаторские способности, делает его изобретательным и инициативным, что способствует техническому прогрессу и развитию инноваций.

Процесс инвестирования в человеческий капитал неравнозначен процессу формирования человеческого капитала. Инвестирование является всего лишь важнейшей предпосылкой и условием формирования человеческого капитала. Процесс его формирования — не простое вложение средств, он сопряжен с деятельностью самого индивида как владельца человеческого капитала, а также с деятельностью государства, фирм и учебных заведений. Ведущая роль образования проявляется на всех уровнях формирования человеческого капитала, среди которых выделяют:

- производство индивидуального человеческого капитала;
- формирование семейного человеческого капитала;
- производство человеческого капитала на уровне хозяйственных единиц;
- региональный уровень создания и развития совокупного человеческого капитала;
- совокупный человеческий капитал нации<sup>1</sup>.

Теория и практика свидетельствуют, что инвестиции в образование способствуют росту человеческого капитала и повышению темпов экономического роста. Так, американский ученый Е. Кон определил, что степень корреляции между национальным доходом на душу населения и затратами на образование, приходящимися на одного человека, чрезвычайно высока (коэффициент корреляции  $k = 0,96$ ). Расчеты были сделаны на базе показателей экономического развития семнадцати стран. По Т. Шульцу, за период с 1929 по 1957 г. развитие системы образования в США обеспечило прирост национального дохода на 21%, а в последующие 25 лет — на 13%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Христов Д. Подготовка профессионалов в России. Взгляд со стороны // Маркетинг. 1994. № 1. С. 20.

<sup>2</sup> Schultz T. Education and Productivity (prepared for the National Commission on Productivity). Washington, 1972. С. 17.

Затраты на образование рассматриваются Э. Денисоном как независимый, автономный фактор производства. Непосредственная экономическая значимость образования состоит в его влиянии на процесс улучшения качества рабочей силы.

Обобщая результаты исследований, посвященных анализу воздействия образования на экономический рост, как на макроуровне, так и на микроуровне, необходимо отметить значительные расхождения в оценках значимости вклада образования в данный процесс. Остается дискуссионным вопрос о том, является ли образование источником экономического роста само по себе либо необходимым условием формирования и роста объема человеческого капитала. Можно утверждать, что каждому состоянию техники и организации производства соответствует оптимальная структура образования рабочей силы, при которой производительность достигает своего наивысшего уровня. Если фактическая структура образования отличается от оптимальной, то, приводя их в соответствие посредством инвестирования в человеческий капитал, можно добиться прироста производительности. Но когда будет достигнута оптимальная образовательная структура рабочей силы, последующее повышение образовательного уровня не будет способствовать увеличению производительности труда. Это — во-первых. Во-вторых, оптимальная структура не всегда предпочтительна, поскольку достижение образовательного оптимума может потребовать значительных людских и материальных ресурсов. Приближение фактической структуры к оптимальной имеет смысл продолжать лишь до экономически оправданного предела, т.е. пока полученный в производительности выигрыш превосходит издержки ее роста. Если увеличивается потребность общественного хозяйства в высокообразованной рабочей силе и вслед за этим растет ее относительная численность, то прирост производительности происходит не за счет повышения уровня образования населения, а за счет НТП, которым и были порождены изменения в оптимальной и фактической структуре образования. В этом случае образование выступает не как причина или источник экономического роста, а лишь как условие реализации возможностей, открывавшихся в ходе поступательного развития науки и техники.

Более того, роль образования в качестве ускорителя НТП также не бесспорна. Усиленное субсидирование образования со стороны государства ведет к тому, что возникает избыточное предложение образованных кадров, вследствие чего их начинают использовать на тех рабочих местах, на которых раньше трудились лица с гораздо более низким уровнем квалификации. В этом случае государственные затраты на образование не приносят достаточного эффекта и соответственно не выступают катализатором экономического роста.

В рыночной экономике определяющую роль в механизме действия закона спроса и предложения на образованную рабочую силу играют хозяйствующие субъекты. Результаты статистических наблюдений за развитием системы образования, проведенных в 1990-х гг. в некоторых странах Западной Европы, показали, что более половины изменений в структуре выпуска специалистов были в основном обусловлены спросом со стороны фирм. Не менее важную роль в принятии решений о вложениях в образование играют доходы родителей, род их занятий и образование, а также этническая принадлежность и окружение<sup>1</sup>. Доказано, что уровень образования родителей в значительной степени связан с дальнейшими успехами своих детей в общем и профессиональном образовании. В рыночной экономике семья обеспечивает финансирование образования ребенка, прямо оплачивая многие необходимые издержки и покрывая за счет налогов соответствующие расходы государства. Несомненно, семья имеет важнейшее значение для формирования человеческого капитала, поскольку ею во многом определяется дальний выбор индивида в сфере трудовой жизни.

Результаты исследований, проведенных в России, свидетельствуют о том, что чем благополучнее семья (критериями в данном случае являются материальное положение и взаимоотношения родителей и детей), тем в большей степени молодые люди готовы идти на жертвы ради достижения высокого профессионального уровня (усердно учиться в «трудном» вузе, не заводить семью до получения определенного уровня образования, достижения материального и социального положения) и менее готовы к снижению качества жизни (работать в суровых климатических или иных неблагоприятных условиях и т.д.)<sup>2</sup>.

Такая закономерность является подтверждением растущего социального спроса на образование, поскольку творческие профессии, как правило, требуют более длительной подготовки и значительных вложений. Рост социального спроса на образование также отчетливо иллюстрируют данные мировой статистики<sup>3</sup>. И тем не менее важно отметить, что в рыночной экономике инвестиции в образование будут

<sup>1</sup> Токарская Н.М., Солодова Н.Г. Стратегия управления человеческими ресурсами: зарубежный опыт. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1994. С. 40.

<sup>2</sup> Лесная Л.В. Роль семьи в формировании жизненных ориентаций выпускников школ // Будущее России и новейшие социологические подходы: Материалы конф. М.: Socio-Logos, 1997. С. 25.

<sup>3</sup> Annual Abstracts of Statistics. London. 2004. P. 131.

увеличиваться лишь в том случае, когда норма прибыльности от них выше, чем от вложений в другие отрасли, и наоборот.

Статистика свидетельствует о том, что норма отдачи от вложений в образование в целом выше в менее развитых странах. Так, норма отдачи от среднего образования в развитых странах составляет в среднем 11%, в менее развитых странах — от 15 до 18%. Сравнительные данные по нормам отдачи от инвестиций в высшее образование составляют 9% и от 13 до 16% соответственно<sup>1</sup>. Однако это не означает, что объем инвестиций, направляемых в сферу образования, в менее развитых странах больше, чем в развитых странах.

Таким образом, образование следует рассматривать в качестве основного условия экономического роста и соответственно человеческого капитала.

Специалисты, занимающиеся изучением динамики современных обществ и социальным прогнозированием, уже давно не сомневаются в том, что главным ресурсом развития в XXI в. будет так называемый *человеческий капитал*, воплощенный в знаниях, культуре, компетентности и интеллектуальном развитии, равно как и в так называемых инновационных мотивациях и соответствующих им ценностных установках населения. Исходя из этого практически во всех развитых и многих развивающихся странах взят курс на приоритетную поддержку образования и обеспечение лидирующих позиций в этой сфере. Стратегическая линия на приоритетное развитие образования опирается на мощную инвестиционную поддержку. Так, в настоящее время общий уровень расходов на образование в большинстве развитых стран составляет примерно 5—6% ВНП. В пересчете на одного учащегося это примерно 900 дол. в год (в развивающихся странах — менее 40 дол.).

Результатом стремительного роста образования стало превращение его в экономически значимую отрасль. Причем рынок образования становится все более и более конкурентным. Развитые страны во все более широких масштабах используют стратегию избирательного поощрения иммиграции с целью обеспечения *постоянного массового притока квалифицированных кадров*, оттягивающего интеллектуальные ресурсы со всего мира, в том числе, разумеется, и из России. Это дает возможность странам, лидирующим в привлечении высококвалифицированной рабочей силы (в основном это США), возможность присваивать определенную часть создаваемой в мировом хозяйстве совокупной прибавочной стоимости, так что фактически мы имеем здесь

<sup>1</sup> Psacharopoulos G. Returns to Education: a Further International Update and Implications // Journal of Human Resources. 1985. № 4. С. 25.

дело с превращением системы образования некоторых развитых стран в дополнительный канал перераспределения глобальных ресурсов и их концентрации в национальной экономике.

В России с началом рыночных реформ, для осуществления которых был выбран метод «шоковой терапии», образование оказалось на задворках экономического развития. И это, естественно, отнюдь не способствовало продвижению России на мировой рынок образовательных услуг. Однако одним из важных факторов развития российского образования является подписание Российской Федерацией Болонской декларации. Участниками Болонского процесса являются более 50 европейских стран. Начало этому процессу было положено в 1999 г., когда в итальянской Болонье 29 европейских министров образования приняли сейчас уже всем известную декларацию. Россия присоединилась к Болонскому процессу в сентябре 2003 г. на берлинской встрече министров образования европейских стран. В настоящее время ведущие вузы России в 21 городе введут образование на основе Болонской декларации, способствуя созданию единого пространства европейского образования, что в свою очередь будет способствовать повышению качества человеческого капитала. В октябре 2007 г. Госдума РФ одобрила принятие Федерального закона, устанавливающего двухуровневую систему в образовании, в соответствии с которой предлагается оставить только две квалификационные ступени — бакалавра (четыре года обучения) и магистра (два года) или специалиста (не менее пяти лет для технических и медицинских вузов). Для стран Евросоюза такая двухуровневая модель, вероятно, вполне разумна. Но в условиях России, на наш взгляд, она приведет к почти полному прекращению подготовки квалифицированных кадров. Ведь квалификация бакалавра рассчитана в основном на выполнение исполнительских функций. Возможность же готовить работников на уровне магистра в наших условиях будет затруднена, так как этот уровень образования в основном будет платным. Это означает, что не более 10% от общей численности студенческого контингента смогут стать магистрами, т.е. будущими работниками, ориентированными на научно-исследовательскую деятельность и самостоятельную аналитическую работу. Просчитали ли наши экономисты эффективность подобного реформирования образования в нашей стране? Или продолжаем жить по принципу: изба сгорела, кобыла околела, но все хорошо, прекрасная маркиза (слова из песни, исполняемой Э. Утесовой)? И, конечно, возникает вопрос о том, как это отразится на качестве человеческого капитала. Достаточно ли в стране образовательных инвестиций, чтобы осуществить значительный прорыв в экономике? Ясно одно: недовнестрирова-

ние в человеческий капитал отрицательно повлияет на его будущее в России. И об этом нужно помнить.

## 2.4. Образование как фактор экономического роста

Что сделали с образованием, в частности с высшей школой России? В буквальном смысле слова: поставили на колени. Вдумайтесь в такие слова: зарплата московского профессора в 2 раза ниже зарплаты московского дворника. Эти слова озвучены ректором МГУ В. Садовничим с трибуны 6-го съезда ректоров России. Это же созвучно с выступлением министра образования РФ В. Филиппова: «Формально бесплатное образование и здравоохранение фактически платны и порой недоступны для малообеспеченных...»<sup>1</sup>. Всем ясно, что у детей из малообеспеченных семей нет средств, чтобы ехать с Севера и Юга, из Сибири и Дальнего Востока в вузы Европейской части России. Поэтому не случайно, что в настоящее время в московских вузах учатся (74%) в основном дети Москвы и Московской области. До перестройки было все наоборот: около 25% москвичей, а 75% — иногородних.

Более того, оказывается, согласно рекомендациям из доклада Всемирного Банка (1995 г.) «Россия: образование в переходный период», образование россиянину нужно только для того, чтобы уметь заполнить налоговую декларацию и говорить «по-иностранныму» (там же, с. 4). Господа, это полный беспредел! Доколе мы будем терпеть эти горе-рекомендации? Не пора ли осознать разрушительную силу подобных программ?!

Разве нам не известно, что переход к модернизации экономики потребует принципиально новых моделей образования? Будущее образование как самая широкая область социальной деятельности должно развиваться опережающими темпами по сравнению с хозяйственной деятельностью. Если образование будет оставаться консервативной системой, ориентированной в основном на сиюминутную выгоду, то оно никогда не станет в полном смысле двигателем социально-экономического прогресса. Вот почему важно акцентировать внимание на образовательной системе как доминанте модернизации экономики. Образование призвано ориентироваться не только на прошлое и настоящее, но и на будущее, т.е. на грядущие события. Результаты образования представляют большую социальную ценность. Образование повышает восприимчивость к новым научным идеям и техническим разработкам, вследствие чего укорачивается временной лаг от научно-

<sup>1</sup> См.: Вузовские вести. 2000. № 24. С. 6.

го открытия до его практического внедрения. Не следует забывать, что чем лучше образование в стране, тем выше уровень производительности труда. В свою очередь рост производительности труда является важнейшим элементом экономического роста. А для новой России это актуально втройне.

Вклад образования в экономический рост можно рассматривать по трем основным направлениям. Образование:

- обеспечивает работнику получение уже *накопленных* знаний;
- содействует приобретению человеком *новых* знаний;
- способствует *производству* новых знаний, так необходимых в век НТП.

В этой связи правительственная программа реформирования высшего образования предлагает создание университетских комплексов с целью повышения качества профессионального образования всех уровней до современных требований рынка труда и обеспечения единства образовательного процесса в профессиональном образовании. Достижение этой цели предполагается достигнуть вследствие решения следующих задач: создание комплекса как университетского образовательного округа, в котором университет играет роль центра методического обеспечения образовательных учреждений разных уровней, повышения квалификации преподавателей в регионе, формирует развитую информационную образовательную среду, ведет целевую подготовку кадров для производственной и социальной сфер региона; формирование комплекса как ассоциации образовательных, научных, производственных и других структур различных форм собственности, сохраняющих статус юридических лиц; создание комплекса как автономного единого учебного заведения с развитой структурой, в которой органически объединены подразделения, реализующие образовательные программы разных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, институты, учреждения профессионального дополнительного образования), НИИ и КБ, производственные и другие подразделения, объекты социальной сферы.

Ожидаемые результаты создания университетских комплексов: повышение социального статуса студентов и преподавателей среднего и профессионального начального образования до уровня высшего образования (в перспективе 5—10 лет это создаст предпосылки для реализации общедоступного высшего образования); повышение качества преподавания в колледжах и профессиональных училищах (преподаватели колледжей и училищ становятся членами вузовских кафедр, у них появляется круг профессионального общения и создаются перспективы профессионального роста); повышение гибкости структуры профес-

сионального образования, возможность быстрой адаптации к изменениям рынка труда; повышение эффективности использования материальных и кадровых ресурсов.

Однако: есть ли будущее у образования России, или свет в конце туннеля? Оказывается, есть. И к этому есть определенные основания: сегодня стабилизировалась политическая ситуация, наблюдается хоть маленько, но все-таки оживление экономики. В конечном итоге российское общество должно переломить наметившиеся негативные тенденции и в долгосрочной перспективе — восстановить и упрочить позиции России как одной из стран — лидеров мирового развития. На наш взгляд, реверанс в сторону формирования новой социальной политики в целом, конечно, оправдан.

Следует согласиться с утверждением, что в настоящее время недостаточно иметь только образование или профессиональную подготовку, что человеку необходимо развивать его творческие способности. Творчество становится способом самореализации созидательных способностей человека и средством его самовыражения. Исходя из сканного соискателем делается вывод, что «образовательный капитал» должен трансформироваться в «интеллектуальный капитал» и рассматриваться как часть человеческого капитала. Интеллектуальным капиталом в современных условиях могут обладать люди любых профессий, способные к творческому мышлению. Но посвятить себя интеллектуальной деятельности они решаются только тогда, когда ожидают получить от этого выгоду, как материальную, так и моральную, превосходящую выгоду простых (нетворческих) носителей рабочей силы. Таким образом, в развитом обществе человеческий капитал = интеллектуальному капиталу + здравоохранение + мобильность. Важно отметить, что интеллектуальный капитал как экономическая категория раскрывает отношения между людьми только в развитом, или постиндустриальном, обществе.

В связи с тем что современное развитое общество базируется на рыночных отношениях, логично перейти к анализу места и роли интеллектуального капитала в их системе. Это означает ответить на вопрос: являются ли знания, а соответственно и интеллект товаром? Логика рассуждений здесь чрезвычайно проста: в рыночной экономике способность к труду является товаром. Следовательно, все сопутствующие атрибуты этой способности также являются товаром. Отсюда и образование, и здравоохранение, и мобильность — это тоже товар. Но какой товар? Ответ: общественный. Это означает, что образование как процесс в экономике осуществляется не ради удовлетворения личных потребностей, а ради удовлетворения общественных потребно-

стей. Проще говоря, образованные люди нужны обществу так же, как воздух, как вода. Без образования нет социально-экономического прогресса. Единственно, что следует заметить — в рыночном обществе доход владельца интеллектуального труда (капитала) может (и должен) быть выше дохода владельца простого труда. Иначе говоря, заработка плата как составная часть издержек производства выплачивается работнику простого (нетворческого) труда. Доход, являющийся результатом интеллектуального труда работника, выплачивается работнику не только в виде заработной платы, но и премии за счет прибыли предприятия. Таким образом, владелец интеллектуального капитала имеет право на часть дохода, который в целом получает организация от его труда. Таким образом, *интеллектуальный капитал — это определенный запас знаний, навыков, творческих способностей, реализуемых в интеллектуальный продукт, который содействует росту производительности труда и производства.* Это определение можно представить в виде следующей формулы: знания (образование) + интеллектуальный продукт (творчество) = интеллектуальный капитал.

В условиях современной экономики России на предприятиях и организациях практически отсутствует система развития персонала. Организации не вкладывают средства в обучение своих сотрудников, главным мотивом прохождения учебы для работника является стремление сохранить работу, оставаться в занимаемой должности, причем оплачивает обучение чаще всего сам работник. Отсутствие системы поддержки карьерного роста, неразвитость корпоративной культуры на наших предприятиях не стимулируют индивидуальные инвестиции с целью получения повышения, занятия другой должности, а тем более из-за интереса к более глубокому профессиональному развитию. Мы придерживаемся мнения, что рынок образовательных услуг подобен рынку услуг, особенностью которого является стирание границы между производством и потреблением. В этом смысле рынок образовательных услуг — это механизм взаимодействия субъектов по поводу купли-продажи образовательных услуг на взаимовыгодной основе. В работе анализируется рынок образовательных услуг. В этой связи рассматривается механизм реализации таких категорий, как «спрос», «предложение», «издержки», «цена», «прибыль» и т.д. Подчеркнута специфичность проявления данных категорий в образовательной сфере. Например, в настоящее время на российском рынке образовательных услуг основная масса потребителей имеет очень скромные доходы. Поэтому, исследуя тенденции развития рынка платного образования, мы пришли к выводу, что большинство населения не готово оплачивать образовательные услуги, чтобы получить профессиональные зна-

ния и навыки, позволяющие найти работу, оставаться на работе, получить продвижение. И это вполне адекватно отражает слабое состояние экономики страны.

В этой связи нами проанализированы экономические основы государственной политики на рынке образовательных услуг и аргументирован вывод о том, что целью государственной политики в современной образовательной сфере должно являться стимулирование государственных средств. В слабой экономике невозможно рассчитывать только на свои собственные средства. В этой связи необходим жесткий контроль над расходованием средств государственного бюджета, направляемых на образование.

Мы считаем, что необходимо ускорить создание в образовательных учреждениях попечительских или наблюдательных советов для реализации механизма общественного контроля над финансовой деятельностью учебного заведения, что позволит быстрее поставить экономику образования на эффективную основу. Этому же способствовало бы, по опыту всех развитых стран, разделение функций административного, финансового и профессионального руководства, осуществляемых в настоящее время одним лицом — президентом или ректором, которое является по должности председателем ученого совета академии или вуза.

Опыт развитых рыночных стран показывает, что объективные потребности инновационного развития требуют новой концепции подготовки кадров. Необходимо сочетание общей высокой образованности и глубокой теоретической подготовки с практическими знаниями, навыками конкретного производства. Эта цель может быть достигнута только при кооперации предприятий и организаций с учебными и научными учреждениями. Традиционно качество образования оценивается государством по разработанной системе показателей: количество обучающихся, выбывших, успеваемость и т.п. Но в последнее время все больше распространяется осознание важности фигуры обучаемого, потребителя на рынке образовательных услуг, внутри которого наблюдается бурный рост конкуренции. То есть тенденции развития современной экономики, ориентированной на потребителя, становятся актуальными и для сферы образования.

Учитывая важность таких факторов, как моральные ценности, культура труда, деловое общение, развитость межличностных коммуникаций, отношение к фирме, к работе и т.д., от чего в значительной мере зависит успешная деятельность фирмы и всей экономики в целом, соискатель присоединяется к мнению ряда ученых, что их можно выделить и определить как *социальный капитал*. Нельзя не отметить, что социальный капитал в Японии, США и России различный. Можно ска-

зать, что это так называемый менталитет. Социальный капитал неотделим от человеческого капитала и является его основой, или фундаментом. Таким образом, в современном обществе знание является одним из основных факторов экономического развития, и это утверждение коренным образом меняет подход к исследованию роли образования в структуре экономической жизни.

## **2.5. Образование как сфера производства и распространения знаний**

*Производство знаний* — это специфическая сфера экономической деятельности. Почему? Ответ следующий.

1. Производство знаний приносит пользу обществу, не говоря о личной выгоде для тех, кто приобретает знания.

2. Производство знаний ведет к постоянным изменениям в условиях производства многих товаров и услуг.

3. Производство знаний создает тенденцию к переключению спроса с труда физического на труд умственный. Имеются данные об изменении в структуре занятости в развитых странах, в частности об увеличении доли труда, «производящего знания».

4. Производство знаний непосредственно связано с увеличением производительности труда и увеличением темпов экономического роста.

Известно, что в развитых странах растущая часть бюджетных ассигнований направляется на производство знаний. Иначе говоря, значительная часть расходов на производство знаний финансируется правительством и, следовательно, зависит от правительственные ассигнований.

На основании вышеперечисленных признаков можно рассмотреть образование как конечный продукт двух видов:

1) продукт для потребления (публикации художественных произведений);

2) продукт для капиталовложений (внедрение в производство новых изобретений или открытий).

Когда знания производятся для того, чтобы в обозримом будущем возросла производительность ресурсов — человеческих, естественных или созданных человеком, то *производство знаний может рассматриваться как инвестиции*. Этому определению отвечают те типы знаний, которые являются следствием научных исследований и технологических изысканий, а также совершенствования и развития образования. Расходя средства на производство знаний, фирма преследует цель укрепить или обеспечить свою конкурентоспособность в будущем либо благодаря снижению издержек, либо путем улучшения продукта.

В любом случае производство знаний служит производству других предметов, а издержки производства знаний — составная часть издержек производства этих других предметов. На каждом предприятии персонал должен быть высококвалифицированным, а это значит — получать в течение всей трудовой жизни новые знания или дополнительное образование. Это относится не только к работникам, занятым исследовательской работой, совершенствованием производства, планированием и проектированием, но также ко всему руководящему, административному, техническому и торговому персоналу, от председателя правления и президента фирмы до дежурного оператора и кладовщика. Как известно, рост производительности труда в экономике развитых стран связывают с увеличением доли труда, производящего знания, и уменьшением доли физического труда. Указанная связь носит устойчивый характер.

Анализируя проблему *эффективности образования*, нами обоснован тезис: экономическую отдачу от инвестиций в образование можно рассматривать как *дополнительный доход* в течение жизни, который будет получать образованный человек по сравнению с необразованным человеком. Например, выпускник колледжа по сравнению с выпускником средней школы. Или выпускник университета по сравнению с выпускником колледжа. Эту разницу в доходах, получаемых в течение всей жизни, можно определить и сравнить с затратами на образование и вычислить размер дохода от инвестиций на образование. Все это необходимо знать каждому человеку для экономического обоснования инвестиций для получения общего и дополнительного образования. Это важно также для общества, чтобы определять соответствующий баланс между инвестициями в людей и инвестициями в оборудование.

Отдача от инвестиций в современной практике управления используется в качестве одной из важнейших характеристик деятельности фирм. Инвестиции в обучение вычисляются точно так же, как и инвестиции в производство и любые другие активы. *Эффективность инвестиций в обучение* характеризует отношение затрат на образование и тех достижений, которые достигаются в результате обучения. Результат образования в этом случае оценивается на основании того, насколько продуктивными в экономическом и социальном смыслах оказываются люди, получившие образование. Эффективность программ обучения вообще довольно сложно измерить напрямую, так как они обладают внешними эффектами, поэтому точного механизма измерения отдачи от инвестиций в образование пока нет. Обычно они рассчитаны на долговременный период и не поддаются точной оценке.

# Глава 3. Концепция непрерывного образования

## 3.1. Система непрерывного образования: ее организационные формы

Сегодня в России осознается большая значимость непрерывного образования для современного этапа развития общества. В национальной доктрине обеспечение непрерывного образования определяется как одна из важнейших целей образования и задач государства, но на практическом уровне условий для осуществления этого явно недостаточно. Хотя современная экономическая и социокультурная ситуация в России очень часто ставит взрослых людей перед необходимостью осуществлять новые виды социального действия и вырабатывать способы поведения в незнакомых, плохо прогнозируемых обстоятельствах. Система непрерывного образования — это процесс образования людей в течение всей жизни. С одной стороны, позволяющая совершенствовать личное, общественное и профессиональное развитие индивида с целью повышения его социального статуса и материального обеспечения, а с другой — удовлетворяющая объективную потребность модернизации общества на современном этапе. В контексте этой трактовки мы считаем, что качественные созидательные способности человека теряют свое экономическое и социальное значение без постоянного приращения новых знаний и опыта. В этой связи мы считаем с одной стороны, непрерывное образование является важнейшим фактором экономического роста и повышения общественной производительности труда, с другой — оно имеет первостепенное значение в решении социальных задач, связанных с повышением качества жизни.

Образование в широком смысле слова — это подготовка индивидуума для работы вообще (общее) и по конкретной специальности в частности (профессиональное).

В современном обществе новое понятие образования расширилось. Оно больше не отождествляется с системой общего и профессионального образования, школьного и университетского образования. Оно гораздо шире и представляет собой непрерывное образование, или образование в течение всей жизни.

Создание и эффективное функционирование системы непрерывного образования требует взаимодействия материальных и интеллектуальных сил. В частности, для развития производительных сил региона, подготовки квалифицированных рабочих и специалистов предлагается

такая форма функционирования непрерывного образования, как межотраслевые региональные учебно-производственные комплексы. Они позволяют разработать и внедрить в жизнь различные программы непрерывного образования, в первую очередь в тех областях, в которых происходят быстрое устаревание знаний, смена технологий производства и управления. В них должны реализовываться специальные программы профессионального обучения и повышения квалификации, включая переобучение тех, чьи рабочие места будут ликвидированы в ходе структурной перестройки или из-за банкротства предприятий, а также военнослужащих, увольняемых в запас. Эти комплексы способны осуществлять программы развития малого предпринимательства как одного из главных резервов увеличения производства, создания новых рабочих мест.

Организация такого комплекса потребует кооперации учебных заведений, промышленных предприятий и соответствующей государственной политики. По мнению соискателя, на базе учебно-производственных комплексов возможно создание научно-технологических парков, центров высоких технологий и венчурных производств. Только тогда деятельность по осуществлению непрерывного образования будет востребованной, именно комплексы позволят мелким и средним предприятиям решать проблему повышения квалификации своих работников. В этом случае необходимо разрабатывать специальные программы, чередующие теоретическое обучение в комплексе с практическим консультированием решения конкретных задач производства. Такая форма обучения территориально может проходить и в учебном заведении, и на предприятии. Обучение при таком варианте становится очень гибким, упор делается на практическую сторону, знаниярабатываются самими участниками в процессе работы над проектами.

Таким образом, на наш взгляд, система непрерывного профессионального образования в различных областях наук должна строиться на базе межотраслевых региональных учебно-производственных комплексов.

Теперь важно ответить на вопрос: за счет каких инвестиций — частных или государственных — должно развиваться образование в рыночной экономике? В централизованной экономике, которая господствовала в Советском Союзе, инвестиции в образование носили исключительно государственный характер. Анализ сферы образования в развитых индустриальных странах показывает, что эта сфера деятельности в основном развивается за счет взаимодействия частных и государственных инвестиций.

В зависимости от исторических условий, традиций, уровня развития экономики соотношение между частным и государственным сек-

торами в образовании в разных странах может различаться. В Соединенных Штатах, где наблюдается засилье частного капитала, в системе образования преобладает частный сектор. В западноевропейских странах, где государственный сектор в экономике значителен, система образования в большей части финансируется государством. В России, где рыночные преобразования в экономике охватывают небольшой период — всего десять лет, инвестиции в образование также стали носить частный и государственный характер, хотя последние преобладают. Российский частный капитал еще слаб, поэтому нередко частное образование финансируется за счет иностранных частных средств. Например, за счет средств Фонда Сороса.

По нашему мнению, соотношение между частным и государственным участием в сфере образования может варьироваться, но наличие элементов обеих подсистем обязательно. В любом обществе существуют государственные субсидии на образование, разрабатывается законодательная система, поощряющая и поддерживающая инвестиции в образование, осуществляется контроль над качеством образования. При этом государство не подменяет рыночный механизм, а дополняет и корректирует его.

И тем не менее все острее ощущается снижение качества образования по отношению к современным потребностям, хотя процентный показатель количества выпускников средних школ России, поступивших в вузы, соответствует или даже превосходит аналогичные показатели таких стран, как США и Япония<sup>1</sup>. Но интеллектуальная сфера в своем существовании и развитии не подчиняется закономерности «количество побеждает силу». И если в XX в. Россия удивила мир, став страной всеобщей грамотности, то в XXI столетии проявляется вероятность, что мы, по оценкам автора, удивим мир низким уровнем грамотности в области информационных технологий. Если и впредь будет сохраняться ситуация, в которой 59% наших соотечественников никогда не имели дела с персональным компьютером, то разворачивающийся процесс глобализации будет оборачиваться для России только потерями.

### **3.2. Модернизация экономики и управления образованием**

Модернизация российского общества требует модернизации экономики и управления образованием. В этой связи предлагается:

<sup>1</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2000 год. М., 2001. С. 99.

- разделить в финансовой области ответственность за образование между обществом и государством;
- определить сферы приоритетного финансового участия государства в образовательной сфере;
- сформировать механизмы государственного регулирования ресурсных потоков и обеспечения их прозрачности.

В Российской Федерации источниками решения этих задач на ближайшую перспективу являются:

*Увеличение доли федерального бюджета на финансирование образования.* В 2006 г. из федерального бюджета в образование будет направлено более 20 млрд руб. После 2010 г. возможно снижение темпов роста бюджетного финансирования за счет существенного увеличения темпов роста платежеспособного спроса на образовательные услуги со стороны домохозяйств и предприятий.

*Структурный маневр ресурсами.* Реальный переход на нормативное подушевое финансирование за счет соучредительства со стороны субъектов Федерации и крупных городов.

*Изменение налогового режима финансирования образования* должно включать комплекс мер — например, затраты на получение образования должны вычитаться из налогооблагаемой базы личных доходов семьи. Спонсорская помощь образовательным организациям не должна облагаться налогом на прибыль.

*Развитие так называемых программ выбора:* инвестиции государства в образовательные учреждения в форме софинансирования отобранных на конкурсной основе проектов, что поможет мобилизовать внебюджетные средства образовательных учреждений.

*Повышение эффективности использования государственного недвижимого имущества,* закрепленного за образовательными учреждениями (ОУ). Методы — повышение внешней и внутренней финансовой прозрачности ОУ, формирование попечительских советов, установление нормативов государственного образовательного заказа, обеспечиваемого переданным имуществом.

Российское общество не может экономить на образовании, но образование обязано эффективно использовать свои ресурсы — как выделенные государством и обществом, так и заработанные на рынке.

*По нашему мнению, необходимы новые подходы при формировании бюджетной политики в системе образования:*

- обеспечение минимальных социальных стандартов на основе системы федеральных нормативов бюджетного финансирования сферы образования;

- формирование бюджета развития для образовательных учреждений, играющих ключевую роль в развитии всей системы образования или в исполнении «инновационного заказа» государства.

Для повышения эффективности использования ресурсов следует изменить характер (порядок) выделения бюджетных средств образовательной организации, обеспечив:

- переход от выделения средств по статьям расходов Бюджетной классификации к финансированию одним показателем;
- расширение прав образовательных организаций по распоряжению финансовыми ресурсами (под контролем попечительских советов);
- предоставление образовательным организациям права самостоятельного утверждения сметы расходов и соответственно ее изменения;
- рационализацию использования ресурсов, она должна быть подкреплена прозрачностью и доступностью для общественно-государственного контроля всей финансовой деятельности образовательной организации, включая разработку единых (понятных) форм отчетности и ежегодную публикацию финансовых отчетов;

- передачу попечительским советам функций по санкционированию расходов образовательных организаций;
- создание унифицированных и понятных процедур расходования средств, основанных на конкурсном отборе поставщиков товаров, работ и услуг.

Именно в образовании необходимо отработать новую экономическую и правовую модель организации всей социально-культурной сферы.

Утверждение новых подходов не только распространит на все образовательные учреждения те принципы свободы внутренней академической и хозяйственной организации, которые позволили выжить российским вузам, но и устранит противоречия между «бюджетностью» и «хозяйственной самостоятельностью» таких учреждений.

«Новая российская экономика», сложившаяся за последние 10 лет, создает предпосылки и для качественного «нового образования». Государство должно предоставлять не только бесплатное 12-летнее образование для всех, но и возможность свободного выбора программы обучения в полной средней школе или образовательном учреждении системы начального образования.

Главная цель российского образования — это снятие барьера между школьными и вузовскими требованиями, что обеспечит каждому доступ к высшему образованию на основе полученных знаний.

### **3.3. Стратегия модернизации непрерывного образования**

Выявление и решение концептуальных вопросов социальной политики в сфере образования позволит определить систему практических общественных мероприятий и государственных программ на разрешение назревших проблем отечественного образования. Важно как обосновать моменты и звенья, циклы и дифференцированные объекты, средства и рычаги политики в сфере образования, так и всесторонне согласовать их с политическим, экономическим и социальным измерениями общественного модуса воспроизведения знания.

Главная цель социальной политики в сфере образования — создание правовых и социально-экономических условий для нравственного, интеллектуального и физического развития детей и молодежи, их профессиональной подготовки в процессе образования:

- обеспечение потребностей отраслей экономики и социальной сферы высокопрофессиональными и конкурентоспособными кадрами;
- обеспечение доступности и повышение качества образовательных услуг;
- обеспечение взаимовыгодной и тесной интеграции образования, производства и науки на основе создания эффективной системы мотивации научных кадров к решению приоритетных социально-экономических задач;
- усиление языковой подготовки учащихся дошкольного, школьного, общего, начального, среднего и высшего профессионального образования;
- адаптирование общего образования к изменившимся социально-экономическим условиям в части содержания и объема знаний, изменения организационно-экономического механизма деятельности школ.

Для обеспечения повышения качества образования необходимо не только изменить его содержание и структуру, но и изменить систему финансирования образования, повысить эффективность использования ресурсов, увязать ее с прогнозированием перспективных потребностей рынка труда и социально-экономическими приоритетами. По нашему мнению, образование следует рассматривать как институт гражданского общества и социального государства.

Государственная политика в социальной сфере должна сосредоточиться на улучшении образования. Если пенсионная система воздает прошлому труду, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство обеспечивают настоящее, то образование работает на будущее стра-

ны. Его развитие — условие успешного функционирования всей социальной сферы. Образование, задавая динамику качественного развития, является приоритетной сферой общественных интересов.

Определяющее значение имеет равенство доступа к образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения. Актуален переход на систему адресной дифференцированной поддержки учащихся и студентов из низкодоходных семей и отдаленных территорий. Размер помощи должен определяться с учетом различий в экономическом положении регионов.

К направлениям модернизации непрерывного образования в 2000—2010 гг. следует отнести следующее.

*1. Непрерывное образование должно начинаться с массового дошкольного образования*

Дошкольное образование следует рассматривать как существенную часть общего обязательного образования. С этой целью необходимо: 1) разработать минимальные стандартные требования к дошкольному воспитанию и образованию и 2) разделить дошкольное образование и содержание детей. Первое составит сферу государственного финансирования и к 2009 г. должно войти в федеральные мандаты для бюджетов субъектов Федерации. Второе по истечении переходного периода 2007—2009 гг. будет финансироваться государством на адресной основе в форме оплаты содержания детей из малообеспеченных семей.

*2. Необходимо правильно расставить приоритеты в развитии общего среднего образования*

Главная стратегическая линия развития общего среднего образования состоит в его обновлении, в том, чтобы сделать его современным — в содержании образования, во внутреннем устройстве школы, в управлении. При этом необходимо обеспечить реальную *всебиенность и доступность* общего среднего образования и на этой основе поднять образовательный уровень страны.

Структурная перестройка в сфере общего среднего образования, связанная с подготовкой постепенного перехода на 12-летний срок обучения, содержит в себе следующие основные компоненты:

Переход на четырехлетнее обучение в начальной школе.

Отработка структуры *старшей ступени школы* с возможностью профильного обучения для более эффективной подготовки ее выпускников к различным видам профессионального образования и профессиональной деятельности. Основные профили: гуманитарные дисциплины и науки о человеке; социально-экономические дисциплины; точные науки и информатика; естественные науки, физические и хи-

мические технологии; техника и инженерное дело; агрокомплекс и агротехнологии; искусство.

Расширение возможностей и повышение эффективности профильного обучения за счет интеграции образовательных ресурсов старшей ступени различных общеобразовательных школ и организации их взаимодействия с учреждениями начального и среднего профессионального образования: создание межшкольных комплексов на уровне старшей школы; создание комплексов «школа — ПТУ», «школа — ССУЗ» и нескольких технологически ориентированных вариантов полного среднего образования на базе НПО и СПО; организация профессиональной подготовки в средней школе на базе ПТУ и общеобразовательной подготовки в ПТУ на базе средней школы. При этом одной из наиболее острых проблем является восстановление системы дошкольного образования, в том числе путем создания комплексов «детский сад — школа» с гибкими формами получения дошкольного образования (неполный день, неполная неделя и т.п.).

Ликвидация разрыва между старшей ступенью школы и вузами, введение системы единого централизованного экзамена, заменяющего выпускные экзамены в школе и вступительные экзамены в вузы.

Реорганизация школьной экономики предполагает разделение бюджетного финансирования образовательных учреждений на институциональное финансирование, т.е. прямое финансирование учебных заведений из бюджетов всех уровней и бюджетные средства, поступающие в систему через учащихся.

Это означает, что учебные заведения финансируются за счет средств бюджета пропорционально количеству учащихся (подушевое финансирование) в размерах, обеспечивающих условия предоставления образовательных услуг в объеме числа часов, установленном на федеральном уровне. Все, что превышает этот объем, является дополнительными образовательными услугами, платными для всех. Для части населения расходы на дополнительные образовательные услуги компенсируются за счет расходов бюджета, направляемых на образование или поддержку социально незащищенных слоев населения. При этом предполагается, что значительная часть учащихся будет оплачивать дополнительные образовательные услуги полностью или частично из собственных средств.

Для осуществления всеобщего управления качеством образования в России должны быть наложены подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для системы управления качеством образования, в том числе создание института экспертов, привлекаемых для осуществления аттестационных процедур, обучение аудиторов

систем качества в образовании, а также подготовка руководителей учебных заведений в области управления качеством.

Для обеспечения связи системы профессионального образования с рынком труда должна резко возрасти роль работодателей в обновлении содержания профессионального образования, в оценке качества профессионального образования.

В связи с тем что рынок труда в основном принял региональный характер, для управления процессами взаимодействия работодателей и системы профессионального образования необходимо создавать региональные программы «Кадры», управление которыми должно возлагаться на советы, в состав которых входят территориальные органы исполнительной власти (органы управления образованием, региональные службы занятости, органы управления экономикой, органы управления отдельными отраслями, представители союзов работодателей, представители профессиональных союзов, руководители ведущих предприятий данного региона).

Основные задачи среднесрочной перспективы (до 2010 г.) в области начального профессионального образования (НПО) заключаются в следующем:

1. Сформировать, апробировать и внедрить новые, более гибкие модели финансирования начального профессионального образования, основанные на нормативном подходе. Обеспечить правовую поддержку для более гибкого маневра финансовыми ресурсами учреждениями начального профессионального образования.

2. Повысить привлекательность системы НПО для потенциальных инвесторов и социальных партнеров, повысив ее внутреннюю и внешнюю эффективность, укрепив связи с рынком труда и социальными партнерами.

3. Усовершенствовать законодательство в следующих направлениях:

- введение бюджетных субвенций из бюджетов вышестоящего уровня на поддержание системы НПО;

- введение прямых и косвенных льгот предпринимателям, инвестирующим средства или предоставляющим места для практики учреждениям НПО;

- пересмотр порядка бюджетного финансирования, ограничивающего маневр учреждений НПО финансовыми ресурсами;

- освобождение от налогов всех доходов, получаемых от реализации продукции, произведенной в ходе учебно-производственной деятельности, и реинвестируемых в образовательное учреждение;

- закрепление службы занятости в качестве основного партнера НПО по всем вопросам, связанным с переподготовкой незанятого населения по рабочим профессиям, и направление государственных ресурсов, выделяемых на эти цели, для развития учреждений НПО.

4. Актуализировать содержание начального профессионального образования, обеспечить повышение выпускных стандартов начального профессионального образования, ориентацию их на международный уровень качества.

В соответствии с особенностями современного этапа развития экономики и социальной сферы происходит увеличение потребности в специалистах среднего звена. Средняя профессиональная школа обеспечивает получение доступного и массового профессионального образования, призванного стать в перспективе обязательным минимумом профессионального образования молодежи.

В соответствии с Национальной доктриной образования в среднесрочной перспективе среднее профессиональное образование должно стать общедоступным. Ведущая роль в финансировании среднего профессионального образования будет по-прежнему принадлежать государству. Финансирование из федерального бюджета будет обеспечивать свыше 50% от общего объема подготовки специалистов. С целью упорядочения распределения бюджетного финансирования целесообразны сокращение числа федеральных министерств, имеющих в своем ведении ссуды, и концентрация учебных заведений в ведении Минобрнауки России.

Основным направлением будет развитие средних специальных учебных заведений как самостоятельных образовательных учреждений. При этом предполагаются оптимизация сети и укрупнение учебных заведений за счет горизонтальной интеграции, создания многопрофильных колледжей (80% от общей численности учебных заведений). Данное направление актуально для ссузов, расположенных в населенных пунктах, где нет вузов и где эти учебные заведения выполняют системообразующую роль и обеспечивают территориальную доступность образования.

Перспективным направлением станут интеграция средних специальных учебных заведений с учреждениями НПО и создание на этой базе многоуровневых образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих кадров, переподготовку кадров по широкому спектру специальностей и профессий (25% от общей численности учебных заведений). Это направление может сочетаться с формированием многопрофильных колледжей.

Дальнейшее развитие получат интеграция средних специальных учебных заведений с высшей школой, включение колледжей в состав университетских комплексов (до 20% от общей численности ссузов). Найдет свое продолжение практика создания филиалов вузов на базе колледжей, что позволит сделать высшее образование более доступным в территориальном аспекте.

Основной целью, для достижения которой создаются университетские комплексы, является повышение качества профессионального образования всех уровней до современных требований рынка труда и обеспечения единства образовательного процесса в профессиональном образовании. Достижение этой цели обеспечивается решением следующих задач:

- интеграция средних специальных учебных заведений в состав профильных университетов и академий в качестве их колледжей с сохранением ими на первом этапе полномочий юридического лица по доверенности и превращение в дальнейшем в структурное подразделение. Формирование университетских комплексов как нового типа учебных заведений;
- расширение состава университетских комплексов за счет учебных заведений начального профессионального образования;
- включение в состав университетских комплексов учреждений дополнительного профессионального образования;
- создание и расширение ассоциаций и консорциумов учебных заведений, включающих также научно-исследовательские институты и базовые для учебных заведений СПО предприятия и организаций;
- поиск и развитие форм горизонтальной и вертикальной интеграции учебных заведений и предприятий (организаций) с использованием механизмов соучредительства.

Для решения этих задач необходимо осуществить отработку трех моделей интеграции и взаимодействия интегрируемых в составе университетского комплекса учебных заведений:

- создание комплекса как университетского образовательного округа (в том числе с правом юридического лица), в котором университет играет роль центра методического обеспечения образовательных учреждений разных уровней, повышения квалификации преподавателей в регионе, формирует развитую информационную образовательную среду, ведет целевую подготовку кадров для производственной и социальной сфер региона;
- формирование комплекса как ассоциации образовательных, научных, производственных и других структур различных форм собственности, сохраняющих статус юридических лиц;

- создание комплекса как единого автономного учебного заведения с развитой структурой, в которой органически объединены подразделения, реализующие образовательные программы разных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, институты, учреждения дополнительного профессионального образования), НИИ и КБ, производственные и другие подразделения, объекты социальной сферы.

Стремительный прогресс развития информационных и коммуникационных технологий, способствовавших появлению и массовому распространению за последние годы спутниковой и оптической связи, Интернета, усилил позиции открытого образования как средства международного общения и получения непрерывного образования. Совмещение практической профессиональной деятельности и учебы может быть во многом облегчено благодаря развитию открытого образования с использованием дистанционного обучения, в основе которого также лежат технологии глобальной информационной сети.

*Узловская наука* является ядром саморазвития всей национальной образовательной системы. Профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений не может быть только транслятором знания, он обязан быть генератором, иначе он не сможет воспроизводить новые поколения носителей обновляющегося знания. Чтобы обеспечить расширяющееся место науки в комплексе различных видов деятельности вузов, необходимо:

- изменить структуру рабочего времени преподавателя (в пользу НИР) за счет новых технологий образовательного процесса и реформирования экономических и организационных механизмов деятельности вузов;
- сделать научную деятельность наиболее привлекательной и перспективной для вузовского сообщества (по сравнению, например, с многочисленным учебным совместительством или репетиторством, не говоря уже о вторичной занятости в коммерческом секторе), применивая налоговые, организационные и моральные механизмы воздействия;
- вузам с доминированием научного компонента придать статус федеральных исследовательских университетов; создавать такие университеты и на базе групп НИИ РАН;
- усиливать академическую мобильность преподавателей университетов;
- создать стипендиальный фонд для поощрения научно-исследовательской работы студентов и содействия их закреплению в рамках «академической» ориентации.

# Глава 4. Современные проблемы образования

## 4.1. Стратегия российского образования

Стратегия российского образования состоит из четырех вариантов.

*Первый вариант — государственный.* Он предполагает следующие мероприятия.

1. Постепенное увеличение государственного финансирования системы образования.

2. Максимальную реализацию провозглашенных государственных гарантий для образовательной сферы, включающих в первую очередь заработную плату и стипендии, что поглощает весь прирост финансирования.

3. Огосударствление образовательных учреждений (ОУ), ограничение их академической и экономической самостоятельности. Все счета ОУ сливаются в единый квазибюджетный счет. К ОУ начинают относиться именно как к учреждению. Заработанные ОУ внебюджетные средства в основном направляются на погашение накопившихся долгов и оплату коммунальных услуг.

*Второй вариант — либеральный.* Он предполагает следующие мероприятия.

1. Максимальный уход государства из сферы образования, предоставление ее силам рынка и частной инициативе.

2. Образовательные учреждения системы профессионального образования приватизируются, их отношения с государством формируются исключительно на контрактной основе.

3. В общеобразовательной школе уменьшается либо число предметов, либо срок обязательного бесплатного обучения соответственно финансовым возможностям государства и местного самоуправления.

Плюсы такого сценария следующие.

1. Развивается только востребованное образование.

2. Растет конкуренция на образовательном рынке, происходит интенсивная отбраковка предприятий (в которые превращаются ОУ системы профессионального образования и старшая — полная средняя школа).

3. Сокращение бесплатного поля образования приводит к дополнительному росту направляемых в него частных (негосударственных) средств, общий объем которых можно оценить в 20—30% от нынешнего уровня.

Минусы, однако, более значительные.

1. Платежеспособный спрос на образовательные услуги будет ограничен вследствие низкого жизненного уровня населения. В результате резко усиливается социальная дифференциация — несравненно более болезненная, чем в других социально-культурных отраслях.

2. Сокращаются образованность и культурно-технический уровень человеческого капитала России, что особенно критично в условиях глобализации экономики. По данному сценарию Россия к 2010 г. по сути дела отказывается от половины своей инвестиционной инфраструктуры. Этот вариант — единственный, при котором возможно сокращение доли системы образования в консолидированном бюджете (при росте в ВВП).

*Третий вариант — инерционный.* Он предполагает, что образование развивается согласно сложившимся тенденциям (темперы изменений незначительны).

В целом в рамках инерционного варианта, хотя и удастся несколько рационализировать деятельность системы образования, структурных изменений практически происходит не будет.

С учетом демографической ситуации (сокращения контингентов учащихся в средней школе примерно на 30%) положение в общем и профессиональном образовании стабилизируется, но без перестройки организационно-экономического механизма системы образования и внутрисистемного маневра ресурсами, без концентрации усилий на четко выделенных направлениях существенного прорыва ожидать не приходится. При некотором улучшении ситуации будет продолжать расти и углубляться неравенство в доступе к качественному образованию, педагогические инновации сосредоточатся практически исключительно в элитарном секторе образовательной сферы, который не выйдет за пределы 10—11%. Доступность качественного высшего образования возрастать не будет. Сохранится высокая межрегиональная дифференциация образования.

*Четвертый вариант* — вариант структурной перестройки (консервативный) направлен на преодоление двух препятствий модернизации российского образования — это снижение эффективности труда в этой сфере и технологическое отставание. Следовательно, исходя из данного варианта в первую очередь необходимо обеспечить два базовых условия эффективной модернизации образования:

1. Повышение заработной платы преподавателей до уровня, привлекающего в образование эффективные кадры, в том числе управленческие. Восстановление практики регулярного повышения квалифика-

ции учителей, обеспечивающих введение в учебный процесс новых педагогических технологий, включая интернет-образование.

2. Финансирование информатизации образования, обеспечивающее его технологическую модернизацию.

Анализируя варианты приоритетного развития образования в Российской Федерации, мы убеждены, что вопросы создания системы непрерывного образования, эффективного ее функционирования должны рассматриваться в качестве главного приоритета социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов. В этом направлении должна строиться такая образовательная политика федерального, регионального и местных правительств, которая даст мощный импульс динамики экономической и общественной системам.

Критериями эффективности новой образовательной политики могут быть:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- сохранение и развитие человеческого потенциала страны;
- рост социальной и трудовой мобильности;
- повышение эффективности формирования и использования материальных, финансовых, информационных и кадровых ресурсов страны.

## 4.2. Развитие российского образования

И зарубежные, и отечественные ученые отмечают, что система образования не удовлетворяет современным требованиям и вследствие этого находится в состоянии кризиса.

Суть мирового кризиса образования видится прежде всего в обращенности сложившейся системы образования (так называемое поддерживающее обучение) в прошлое, ориентированности ее на прошлый опыт, отсутствии ориентации на будущее.

Современное развитие общества требует новой системы образования — «инновационного обучения», которое формировало бы у обучаемых способность к проективной детерминации будущего, ответственность за него, веру в себя и свои профессиональные способности влиять на это будущее.

В нашей стране кризис образования имеет двойственную природу. Во-первых, он является проявлением глобального кризиса образования. Во-вторых, он происходит в обстановке и под мощным воздействием кризиса государства, всей социально-экономической и общественно-политической системы. Система российского образования, а особенно высшего образования, имеет свои достоинства и недос-

татки. Перечислим положительные «наработки» российской высшей школы:

- она способна осуществлять подготовку кадров практически по всем направлениям науки, техники и производства;
- по масштабам подготовки специалистов и обеспеченности кадрами занимает одно из ведущих мест в мире;
- отличается высоким уровнем фундаментальной подготовки, в частности, по естественно-научным дисциплинам;
- традиционно ориентирована на профессиональную деятельность и имеет тесную связь с практикой.

Таковы преимущества российской образовательной системы (высшей школы).

Однако четко осознается и тот факт, что реформирование высшей школы в нашей стране — настоятельная необходимость. И вот почему.

В современных условиях стране требуются такие специалисты, которые не только не выпускаются на сегодняшний день, но для которых наша образовательная система еще не подготовила научно-методическую базу.

Бесплатная подготовка специалистов и несоизмеримо низкая оплата их труда девальвировали ценность высшего образования, его элитарность в плане развития интеллектуального уровня личности, его статус, долженствующий обеспечить личности определенную социальную роль и материальное благополучие.

Усредненный подход к личности, валовой выпуск «инженерной продукции», невостребованность десятилетиями интеллекта, таланта, нравственности, профессионализма привели к деградации нравственных ценностей, к деинтеллектуализации общества, падению престижа высокообразованности. Это падение материализовалось в плеяде московских и прочих дворников с университетским образованием, как правило, личностей неординарных.

Тоталитарное управление образованием, сверхцентрализация, унификация требований подавляли инициативу и ответственность преподавательского корпуса.

Вследствие милитаризации общества, экономики и образования сформировались технократическое представление о социальной роли специалистов, неуважение к природе и человеку.

Изолированность от мирового сообщества, с одной стороны, и работа многих отраслей промышленности по зарубежным образцам, импортные закупки целых заводов и технологий — с другой, исказили

главную функцию инженера — творческую разработку принципиально новой техники и технологий.

Экономический застой, кризис переходного периода повлекли за собой резкое снижение и финансового, и материального обеспечения образования, высшего в том числе.

Следует отметить ряд количественных характеристик, подчеркивающих кризисное состояние высшей школы в России:

- наблюдается устойчивая тенденция сокращения численности студентов (за 10 лет число студентов сократилось на 200 тыс. человек);
- существующая система высшего образования не обеспечивает населению страны одинаковых возможностей обучения в вузах;
- отмечено резкое сокращение преподавательского корпуса высшей школы и многое другое.

В интеллектуальных кругах России все явственнее осознаются возможные последствия происходящего исподволь свертывания образования и снижения социальной защищенности студентов и педагогов. Происходит понимание того, что неправомерное распространение на сферу образования рыночных форм деятельности, игнорирование специфической природы образовательного процесса могут привести к утрате наиболее уязвимых слагаемых общественных богатств — научно-методического опыта и традиций творческой деятельности.

Очевидно, что проблема долговременного развития высшего образования не может быть решена только путем реформ организационно-управленческого и содержательного характера.

В связи с этим все настойчивее встает вопрос о необходимости смены парадигмы образования.

Философия образования должна дать новое представление о месте человека в современном мире, о смысле его бытия, о социальной роли образования в решении ключевых проблем человечества.

Науки о человеке и обществе нужны, чтобы иметь современное научное представление о закономерностях поведения и развития человека, а также модель взаимодействия между людьми внутри образовательной системы и самой системы образования — с обществом.

«Теория практики», включающая современную педагогику, социальное проектирование, менеджмент системы образования, даст возможность представить облик новой системы образования: определить цели, структуры системы, принципы ее организации и управления. Она же явится инструментом реформирования и адаптации системы образования к изменяющимся условиям жизни.

Итак, обозначены фундаментальные основы развития образования. Предлагаемую методологию можно назвать гуманистической, так

как в центре ее оказываются человек, его духовное развитие, система ценностей.

Новая методология, положенная в основу образовательного процесса, ставит задачу формирования нравственных и волевых качеств, творческой свободы личности.

В связи с этим вполне отчетливо осознается проблема гуманизации и гуманитаризации образования, которая при новой методологии приобретает гораздо более глубокий смысл, чем просто приобщение человека к гуманитарной культуре.

Смысл в том, что необходимо гуманизировать деятельность профессионалов. Обычно, говоря о гуманитаризации инженерного образования, имеют в виду только увеличение доли гуманитарных дисциплин в учебных планах вуза. При этом предлагают студентам различные искусствоведческие и другие гуманитарные дисциплины, что редко бывает непосредственно связано с будущей деятельностью инженера. Но это так называемая внешняя гуманитаризация технического образования.

Напомним, что сущность гуманитаризации образования видится прежде всего в формировании культуры мышления, творческих способностей студента на основе глубокого понимания истории культуры и цивилизации, всего культурного населения. Вуз призван выпустить специалиста, готового к постоянному саморазвитию, самосовершенствованию, и чем богаче будет его натура, тем ярче она проявится в профессиональной деятельности.

Итак, главными направлениями реформы российского образования должны стать поворот к человеку, обращение к его духовности, борьба с технократическим снобизмом, интеграция частных наук.

При этом российская программа развития образования должна содержать механизмы, гарантирующие:

- единство федерального образовательного пространства;
- открытое восприятие и понимание всей палитры мирового культурно-исторического и образовательного опыта;
- приоритет фундаментальных прав и свобод личности;
- восстановление первичных духовно-нравственных идеалов, присущих преподаванию и исследованию<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Источник: <http://www.creativemagazin.ru/voo-obrazovanie.htm>.

# Глава 5. Образование как приоритетный национальный проект

## 5.1. Новая модель образования

Сегодня связь между современным, качественным образованием и перспективой построения гражданского общества, эффективной экономики и безопасного государства очевидна. Для страны, которая ориентируется на инновационный путь развития, жизненно важно дать системе образования стимул к движению вперед — это и есть первоочередная задача приоритетного национального проекта «Образование». Для реализации данной задачи в проекте предусмотрено несколько взаимодополняющих подходов. Во-первых, выявление и поддержка «точек роста». Государство стимулирует учреждения и целые регионы, внедряющие инновационные программы и проекты, поощряет лучших учителей, выплачивает премии талантливой молодежи, т.е. делает ставку на лидеров и содействует распространению их опыта. Государство поощряет тех, кто может и хочет работать, — это касается и учащихся школ, и студентов вузов, и преподавателей. Поддержку получают наиболее эффективные и востребованные образовательные практики — образцы качественного образования, обеспечивающего прогресс и профессиональный успех. С другой стороны, ряд направлений проекта нацелен на обеспечение доступности, выравнивание условий получения образования, обеспечение для всех школ высокоскоростного доступа к глобальным информационным ресурсам, размещенным в сети Интернет, поставки учебного оборудования и школьных автобусов, организацию образования для военнослужащих. При этом проект предполагает внедрение новых управлеченческих механизмов. Создание в школах попечительских и управляющих советов, привлечение общественных организаций (советы ректоров, профсоюзы и т.д.) к управлению образованием — вот способы сделать образовательную систему более прозрачной и восприимчивой к запросам общества. Реализацию этого подхода обеспечивают конкурсные процедуры поддержки, предусмотренные в большинстве мероприятий проекта. Кроме того, проект привносит значительные изменения в механизмы финансирования образовательных учреждений. Бюджетные средства на реализацию программ развития, как правило, направляются непосредственно в образовательные учреждения, что способствует развитию их финансовой самостоятельности. Распределение средств

в общем образовании осуществляется на основе подушевого принципа финансирования с учетом объективных особенностей организации образования для городских и сельских учащихся. Принципы установления поощрений лучшим учителям и доплат за классное руководство задают основы для введения новой системы оплаты труда учителей, ориентированной на стимулирование качества и результативности педагогической работы.

Приоритетный национальный проект «Образование» создал все необходимые элементы новой модели образования, где каждый выпускник востребован современной экономикой и обществом. Об этом заявил министр образования и науки РФ А. Фурсенко на последнем в 2007 г. заседании Президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. В своем докладе министр подвел основные итоги двух лет реализации приоритетного национального проекта «Образование». По его мнению, ключевым результатом национального проекта стала переориентация задач образования на максимальное соответствие социальным и экономическим запросам страны. «Мы рассматриваем образование как основу инновационного развития экономики и общества, как инструмент перевода страны на инновационный путь развития», — отметил глава Министерства образования и науки РФ, напомнив, что именно эти задачи были поставлены Президентом России в Послании Федеральному Собранию. И, по мнению министра, нацпроект стал катализатором необходимых системных изменений, обновил представление о том, что такое современное образование, обозначил ключевые принципы построения образовательной системы, адекватной современным социально-экономическим запросам. Так, первый из внедренных принципов — это открытость образования к внешним запросам. Второй — применение новых управлеченческих инструментов, позволяющих системе образования гибко реагировать на внешний заказ. Третий принцип — это ставка на лидеров (на лучших учителей, на лучшие инновационные школы, вузы, учреждения начального и среднего профессионального образования и, наконец, на регионы, которые готовы взять на себя ответственность за реализацию новых инструментов на практике).

В течение двух лет все мероприятия приоритетного национального проекта были взаимно увязаны с законопроектной деятельностью в области образования. Такой комплексный подход позволил не только добиваться конкретных результатов в ходе реализации нацпроекта, но и ускорить, а к концу 2007 г. практически завершить формирование правового фундамента современного образования. Обновление представлений о современном качестве образования нашло отражение

в принятом недавно Законе о новой структуре образовательных стандартов. Причем уже на этапе его подготовки работодатели активно включились в работу по формированию современных требований к результатам образования. Что же конкретно изменилось за два года? Национальный проект охватил все ключевые образовательные ниши: общее, среднее специальное и высшее образование. В области профессионального образования с целью приближения образовательных программ учебных заведений к самым актуальным запросам в рамках национального проекта государственную поддержку получили инновационные программы 57 вузов, готовящих специалистов в области транспорта, авиации, энергетики, электроники, машиностроения, сельского хозяйства, строительства и других приоритетных отраслей. По его словам, все эти программы востребованы и поддержаны реальным сектором экономики и реализуются в условиях интеграции образования, науки и производства. Кроме того, как отметил министр, в национальном проекте также впервые апробируются новые модели организации крупнейших вузов — Сибирского и Южного федеральных университетов, ориентированных на комплексное решение задач развития этих территорий. В этом же направлении проводилась и работа с учреждениями начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО). В 2007 г. поддержку на конкурсной основе получили первые 76 учреждений НПО и СПО, реализующих инновационные программы по подготовке рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств. Причем этот проект оказался очень своевременным и востребованным региональной экономикой, и софинансирование со стороны бизнеса и регионов по этому направлению превысило объемы федеральной поддержки. Огромная работа проведена также и в сфере общего образования. По словам министра, одной из ключевых задач здесь стало повышение числа школьников, которые обучаются в современных условиях. «За два последних года это число возросло более чем в 2 раза, и сегодня в таких условиях обучаются не менее 30% детей. В рамках комплексного проекта модернизации образования к 2010 г. планируется довести долю школьников, которые обучаются в современных условиях, до 70%. В регионах, где в рамках комплексной модернизации образования начат переход на новую систему оплаты труда учителей, зарплата у 15% наиболее квалифицированных преподавателей уже на 20—25% превысила средний по стране доход работников бюджетной сферы. Эта профессия становится престижной не только с точки зрения моральной поддержки, но и с точки зрения материальной. В целом по всем направлениям нацпроекта регионы оказали ощутимую поддержку федеральному центру. Таким образом, фундамент заложен. Что дальше?

Представляется, что в ближайшие годы часть направлений национального проекта будет продолжаться в рамках либо региональных целевых программ, либо федеральной целевой программы развития образования. И многие регионы уже берут на себя обязательства по введению новых систем оплаты труда, по выплатам вознаграждения за классное руководство, по поставке в школы современного учебного оборудования и автобусов, а также — в перспективе — по поддержке лучших учителей и инновационных школ. Но в то же время на федеральном уровне необходимо сохранить конкурсные мероприятия, которые позволяли бы определять и поощрять лидеров в масштабах страны. Правительство России обязуется продолжить государственную поддержку программ развития Южного и Сибирского федеральных университетов, а модели развития университетов и инновационных вузов в части взаимодействия бизнеса, науки и образования повсеместно использовать для эффективного включения остальных учреждений профобразования в программы регионального и макрорегионального развития. Дальнейшая поддержка профессионального образования в первую очередь сопряжена с внедрением новых образовательных стандартов. Их разработка с участием работодателей может осуществляться в рамках федеральной целевой программы развития образования», — предположил он. При этом одновременно с внедрением новых стандартов необходимо направить средства и на обновление системы повышения квалификации, и на непосредственное обучение тех, кто будет внедрять стандарты. Федеральный центр должен обеспечить дальнейшее развитие информационных технологий и максимальное использование возможностей сети Интернет, предоставленных школам в рамках приоритетного национального проекта. Для этого в первую очередь необходимо продолжать разработку общедоступных электронных общеобразовательных ресурсов. Как мы видим, предпосылки для того, чтобы образование уже в среднесрочной перспективе стало инструментом перевода страны на инновационный путь развития, активно создаются. И нам на самом деле предстоит реализовать тот потенциал, который в них заложен. Это обеспечит новое качество образования на основе новой финансово-экономической модели в средней и высшей школе.

## **5.2. Инновационное образование**

Суть инновационного образования можно выразить фразой: «Не догонять прошлое, а создавать будущее». В лучших своих образцах оно ориентировано не столько на передачу знаний, которые по-

стоянно устаревают, сколько на овладение базовыми компетенциями, позволяющими затем — по мере необходимости — приобретать знания самостоятельно. Именно поэтому такое образование должно быть связано с практикой более тесно, чем традиционное. Объем информации, которой владеет наша цивилизация, удваивается каждые пять лет. Поэтому помимо освоения знаний не менее важным становится освоение техник, с помощью которых можно получать, перерабатывать и использовать новую информацию. Знания при этом осваиваются применительно к тем умениям, которыми овладевают учащиеся в рамках инновационных образовательных программ. Снижение конкурентоспособности традиционных институтов образования, а также недостаточная интеграция науки и производства свидетельствуют о необходимости создания принципиально новых учреждений высшего образования. Сегодня традиционное образование как система получения знаний отстает от реальных потребностей современной науки и производства. Инновационное образование предполагает обучение в процессе создания новых знаний — за счет интеграции фундаментальной науки, непосредственно учебного процесса и производства. Отсюда вопрос: какой вуз можно считать инновационным? Ответ: система образования в инновационном вузе должна быть открыта современным научным исследованиям и современной экономике. В учебном плане такого вуза должны присутствовать такие формы обучения, как проектные разработки, тренинги, стажировки на производстве, в научно-исследовательских организациях. Технологическое оснащение учебного процесса должно соответствовать уровню передовой науки. В настоящее время наиболее успешными в плане обеспечения инновационного характера развития образовательной деятельности становятся такие высшие учебные заведения, в которых одновременно реализуются следующие три типа процессов: 1) разработка студентами реальных проектов в различных секторах экономики; 2) проведение исследований фундаментального и прикладного характера; 3) использование образовательных технологий, обеспечивающих студентам возможность выбора учебных курсов. В этом аспекте необходимо существенно поднять уровень вузовской науки, обеспечив ее связь с экономикой за счет развития инновационной инфраструктуры. Что подразумевается под инновационной инфраструктурой? Идет ли речь о специальных подразделениях в вузе или о создании самостоятельных структур? Ответ: формирование инфраструктуры инновационного образования предусматривает следующее:

- разработку порядка получения вузами средств, аккумулированных в результате участия государства в региональных и отраслевых венчурных фондах;
- развитие центров трансфера технологий, создаваемых на базе государственных научных центров Российской Федерации, высших учебных заведений, институтов Российской академии наук и отраслевых институтов;
- реализацию многоуровневой системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации и консультирования специалистов для инновационной деятельности в сфере образования, науки и промышленности;
- создание системы внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти для поддержки научно-технической и инновационной деятельности.

В чем же заключается государственная поддержка инновационного образования? Ответ: согласно постановлению Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89, в 2006 г. был проведен конкурсный отбор учреждений высшего образования, внедряющих инновационные образовательные программы, победителями которого стали 17 вузов. Они получили право на государственную поддержку в 2006 и 2007 гг. Общий бюджет конкурса составил 10 млрд руб. В 2007 г. бюджет второго конкурса инновационных вузов был удвоен, а его победителями стали 40 высших учебных заведений, которые в течение 2007—2008 гг. получат в общей сложности 20 млрд руб. Таким образом, в рамках данного направления государственную поддержку получат 57 высших учебных заведений, а ее общий объем за 2006—2008 гг. составит 30 млрд руб.

По каким критериям отбираются вузы-победители? Таких критериев два. Во-первых, оцениваются качество и результативность представленной инновационной образовательной программы. Реализация инновационной программы вуза должна вести к качественному изменению уровня образования, научных разработок и эффективности их внедрения. Ресурсы, привлекаемые к реализации такой программы, должны соответствовать масштабу заявленных ею задач. Предполагаемые результаты реализации программы должны быть обоснованными и устойчивыми. Кроме того, оцениваются эффективность организационной и финансовой поддержки программы внешними партнерами вуза и ожидаемые эффекты в экономической, социальной и научной сферах. Во-вторых, оценивается существующий инновационный потенциал самого вуза. Существующее состояние инновационного потенциала вуза определяется по следующим показателям в динамике за три последних года: 1) эффективность научной и инновационной

деятельности; 2) состояние подготовки кадров; 3) интеллектуальный потенциал вуза; 3) обеспеченность инновационной деятельности материальной и информационной базой. Важно подчеркнуть, что учебные заведения не могут тратить средства, выделенные на внедрение инновационных программ, на текущее финансирование. Эти средства целевым образом направляются на реализацию инновационных образовательных программ: переподготовку и повышение квалификации преподавателей, приобретение лабораторного оборудования, программного обеспечения и модернизацию учебных аудиторий.

### **5.3. Болонская система образования: «за» и «против»**

К 2010 г. в России планируется полностью приравнять систему высшего образования к европейским стандартам, т.е. вузы страны перейдут на двухступенчатую систему преподавания — бакалавриат и магистратуру, а студенты получат право продолжать начатое в России образование в университетах стран Евросоюза. Свое название «Болонский процесс» получил от итальянского города Болонья, в котором в 1999 г. 29 министров европейских стран приняли решение сблизить существующие в Европе системы образования. С 2003 г. основные принципы принятой конвенции начали вводиться в России. До недавних пор этот процесс шел умеренными темпами. Но теперь чиновники решили напомнить вузам о европейской программе.

Болонская система дает возможность стать бакалавром по одной специальности, а магистратуру закончить по другой. Таким образом, студентам предоставляется шанс комбинировать знания из различных областей и готовить себя к профессиональной деятельности на стыке существующих специальностей. За реформу выступают в основном те вузы, в которых на правах эксперимента некоторые пункты «Болонского процесса» уже действуют. Сторонники болонского образования считают, что двухступенчатая система образования лучше всего отвечает потребностям развития междисциплинарности. Они поддерживают изменение программы образования, когда количество вводных, общих предметов сокращается, зато основной упор делается на профессиональные навыки, студентов оценивают по мировым критериям, а сами учащиеся дают характеристики на своих педагогов и тем самым напрямую влияют на профессорский состав. Болонскую систему сравнивают с правилами дорожного движения: во всей Европе они одинаковы, что позволяет спокойно перемещаться из страны в страну. Соответственно и общие правила образования будут способствовать росту мобильно-

сти студентов. Противники же реформы из числа профессорско-преподавательского состава выдвигают другой тезис: по их мнению, приняв западный стиль образования, Россия начнет «готовить лаборантов для Запада». Они также считают, что можно принять лишь некоторые положения Болонской системы. Многие же положения в корне противоречат российским принципам образования. Например, крайне трудно будет реализовать на российской почве ту же схему «бакалавриат — магистратура». На бакалавра учатся 3—4 года. А в России найдется мало вузов, которые смогут, не снижая качества образования, за три-четыре года выпустить квалифицированных специалистов. Не стыкуются с нашей системой образования и так называемые кредитные часы, когда студента, например, из Италии принимают в университет во Франции, учитывая часы, уже прослушанные им в аудиториях вуза на родине. Российские учебные часы не имеют ничего общего с западными, а чтобы привести их в соответствие, нужно полностью менять методику образования в России. Если в Европе засчитывают в это количество и время самостоятельной работы дома, то у нас, как известно, учитываются только академические часы, отбытые в аудитории. Не устраивает и тот факт, что количество вводных предметов в программе бакалавриата гораздо меньше, чем в программе специалиста. Таким образом, разрыв между школой и вузами еще более возрастает. По ряду общеобразовательных предметов могут образоваться существенные пробелы. В Италии, скажем, откуда родом Болонская система, между школами и вузом есть еще одна промежуточная ступень — колледжи, не окончив которые невозможно поступить в институты. Видимо, нечто подобное придется вводить и в России, так как сейчас разрыв между школьной и вузовской программами у нас очень велик. Одновременно с внедрением Болонской системы нужно создавать и дополнительные, буферные классы в школах, которые будут заниматься начальной профессиональной подготовкой детей. Кроме того, получив диплом бакалавра, продолжить образование в магистратуре смогут далеко не все студенты. Чтобы взойти на вторую ступень европейской системы, понадобится не только определенный багаж знаний, но и запас денег. Бесплатных магистратур в России не будет. По сути, применение у нас Болонской системы — не что иное, как скрытый переход к платному образованию. Студенту придется выбирать: либо оставаться бакалавром, не имея возможности реализовать себя на рынке труда, либо платить немалые деньги за магистратуру. Сколько — вопрос пока не решенный. В Европе обучение в магистратуре стоит от 3 тыс. до 5 тыс. евро в год. А ведь Россия стремится именно к европейским стандартам, но, к сожалению, не учитывает разницу между уровнями дохо-

дов там и в России. Ведь общий курс обучения составит около семи лет, 3—4 из которых студенту, вероятно, придется оплачивать из своего кармана. Если, конечно, это не сделает организация, для которой готовится специалист. Такая практика взаимоотношений работодателей с потенциальными кадрами, увы, редка в России. Ставку на сотрудничество с работодателями делают в основном негосударственные вузы, поэтому можно предположить, что именно в частном секторе «Болонский процесс» пройдет быстрее и безболезненнее, чем в государственных. Уже определен список вузов, которые в первую очередь проведут реорганизацию учебного процесса, а на их примере будет решаться, как проводить реформу дальше. Несомненно, внедрение европейской системы образования повысит престиж вуза, а значит, повысит и ежегодную плату за право учиться по-западному. Соглашаясь на такую реформу, мы окончательно отрезаем от высшего образования тех, кто не может платить за учебу (государственного образования система не предусматривает), т.е. отрезаем большинство; мы заменим образование дрессировкой — ведь система работы, тестов и оценивания работает лишь на накопление отдельных знаний, а не на выработку понимания сути предмета. Мы не станем отрицать, что существующая система образования, как в Европе, так и у нас, нуждается в радикальном реформировании. Но значит ли это, что мы должны бездумно подчиняться указаниям реформаторов-бюрократов из Европы? Гораздо ценнее для нас могли бы оказаться критическая оценка их реального содержания и сознательное решение, хотим ли мы таких изменений. И если уж прислушиваться к европейскому мнению, то почему бы не взять его целиком — не только положительное, но и отрицательное? Почему бы не начать думать вместе со студентами и преподавателями Европы, ищущими альтернативу явно не удавшейся реформе. И тогда Болонская система может действительно сыграть в нашу пользу — она может послужить толчком к формированию активного независимого движения за образование по-настоящему достойное.

#### **5.4. Основные направления развития образования в России за период 2008—2020 гг.**

*Прежде всего — об образовании<sup>1</sup>.*

1. Нужно создавать школы будущего, новые техникумы и университеты с современными студенческими городками, с широкой на-

---

<sup>1</sup>Медведев Д. Выступление на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 г. в г. Красноярске.

учной, экономической и академической самостоятельностью, чтобы они сами находили инвесторов, формировали целевые капиталы для своего устойчивого развития.

2. Все новые программы обучения должны в полной мере учитывать индивидуальные таланты и интересы каждого учащегося.

3. Мы должны приглашать на работу лучших мировых профессоров, вовлекать студентов и преподавателей в масштабные исследования и разработки.

4. Результатом нашей работы должна стать система непрерывного образования, доступного для каждого человека. Образования, которое развивается на протяжении всей жизни наших людей.

## **Заключение.**

### **Глобализация и макроэкономика России**

В наше время проблема глобализации стала не просто актуальной проблемой, а остродискуссионной. Целая волна публикаций, конференций прокатилась по российским научным учреждениям. Если совсем недавно ученых делили на левых и правых, то после этих конференций — на глобалистов и антиглобалистов. Так что же это за зверь — глобализация? Образно говоря, это жизнь под общим одеялом. Извините за лирическое отступление. Теперь — по существу.

Судьба нашей родной страны — России не может не волновать широкую общественность как внутри страны, так и за рубежом. Буквально на глазах Россия становится другой, что вовсе не означает, что непременно во всех отношениях она становится лучше и приемлемее для нас. Ее современное состояние отличается тем, что начинает отчетливо проявляться нарастающая тенденция к всемирной глобализации, затрагивающей все аспекты ее бытия. Поэтому нам есть что обсуждать в связи с феноменом глобализации, ибо вряд ли можно согласиться с угрожающей жизненному разнообразию нивелировкой мира, как и с попыткой установить над миром контроль какой-либо единой силы. Особую озабоченность вызывает судьба России, шаг за шагом теряющей свою суверенность. Открытие экономических границ, широкое разгосударствление хозяйственной сферы и быстрое развитие частного предпринимательства породили немало проблем в аспекте национальной безопасности и социально-экономической самостоятельности. Вряд ли можно считать сегодня решенными такие проблемы, как целостное развитие национального хозяйства с высокотехнологической компонентой, эффективный контроль над национальным хозяйственным пространством со стороны центра, полноценная реализация

личной и семейной жизни с необходимой уверенностью граждан России в своем отечественном будущем. Так или иначе, но перед всеми болеющими за Россию и ее будущее людьми стоит задача всестороннего осмысления всех мировых и национальных процессов ради понимания истинного положения дел и определения стратегического выбора. Нам есть над чем думать и что обсуждать, вести сейчас и в дальнейшем напряженный интеллектуальный поиск.

С научной точки зрения глобализация означает единый подход к освоению мирового хозяйства.

Процесс глобализации в международной экономической науке рассматривается как закономерный результат интернационализации производства и капитала. На макроэкономическом уровне глобализация означает общее стремление стран и региональных интеграционных группировок к экономической активности вне своих границ. На микроэкономическом уровне под глобализацией понимается расширение деятельности организаций за пределы внутреннего рынка. Дело в том, что на рубеже двух тысячелетий можно говорить о том, что фактически сформировались и параллельно существуют две мировые экономики, каждой из которых соответствует одно из направлений современного развития — глобальное или национальное. Одна из них возникла под воздействием процессов интернационализации производства и капитала и основывается на интернационализированном производстве, на общих, согласованных между многими странами торговых и валютно-финансовых режимах. Это страны Западной Европы, США, Канада и др. Другая же часть мирового хозяйства, существующая параллельно, развивается автономно от международной экономики, как замкнутая, самодостаточная национальная экономика. Это Китай, Корея, Вьетнам и др. Положение сегодняшней России неоднозначно. Либеральными помыслами она — в глобализации, а народно-патриотическими — в усилении национального развития.

Общеизвестно, что материальной основой процесса глобализации является интернационализация производства и капитала. Интернационализация — это результат развития международного разделения труда, т.е. развития общественного характера производства в международном масштабе. С середины XX в. интернационализация обмена перерастает в интернационализацию капитала и производства, получает заметный толчок в своем развитии под влиянием научно-технической революции. В это же время происходит резкий рост международной специализации и кооперирования производства, и рамки внутренних рынков становятся все более тесными для крупномасштабного специализированного производства.

Интернационализация производства создает такую ситуацию, когда практически получается, что ни одной стране уже невыгодно иметь только «свое производство». Отдельные национальные экономики все больше интегрируются в мировое хозяйство, стремятся найти в нем свою нишу. Все более интернациональный характер приобретают рынок природных ресурсов, рынок труда, рынок капиталов. Таким образом, глобализация мирохозяйственных процессов характеризует растущую взаимосвязь и взаимозависимость отдельных национальных экономических систем.

Глобализация — далеко не новое явление. Активно она стала развиваться в XVI—XVII вв., когда появились первые колониальные империи. Таким образом, причины современного процесса глобализации надо искать в колониальной политике «великих колониальных держав»: Испании, Португалии, Голландии, Англии, Франции, Италии, Германии, США и Японии. После того как господство колониальных империй закончилось полным крахом, в 1961 г. с политической карты исчезли колонии. В международных документах слово «колония» перестало употребляться. Используется новая классификация стран — не политическая, а экономическая:

- 1) высокондустриальные страны (США, Канада, страны Западной Европы, Япония, Австралия, Новая Зеландия, Израиль, отчасти ЮАР);
- 2) новые индустриальные страны (Республика Корея, Тайвань, Сингапур, специальные экономические зоны Китая);
- 3) страны с переходной экономикой (бывшие социалистические страны Восточной Европы, СНГ, Россия);
- 4) Китай, Корея, Вьетнам с их особым экономическим укладом;
- 5) все остальные страны — это развивающиеся страны, или, как в 1970-х гг. их называли, страны третьего мира. Таких стран — 40. Их население составляет 1,5 млрд человек, или  $\frac{1}{4}$  часть жителей земного шара, в основном это бывшие колонии. Они получили политическую независимость. Однако экономически все они зависимы от своих бывших метрополий.

Четко просматривается цепочка: колониализм — неоколониализм, или неоимпериализм — глобализм.

Отсюда, глобализация — это возрождение колониализма и империализма. Колониализм в своей первоначальной форме обычно предполагал политический контроль над экономикой стран-сателлитов, осуществляемый правительствами стран-метрополий, а также торговое и промышленное проникновение в их экономику в интересах метрополий. Неоимпериализм, а сейчас глобализм, предполагает установление

контроля над экономикой менее развитых стран, осуществляемого гигантскими транснациональными компаниями — спутниками со штаб-квартирами в развитых капиталистических странах. Им требуется лишь свободный доступ на рынки стран-сателлитов. Многонациональные корпорации, обладающие технологической монополией, проникают в наиболее прибыльные отрасли экономики слаборазвитых стран, препятствуют внутреннему накоплению капитала, удовлетворяют свои потребности в капитале за счет реинвестиции прибылей, полученных в этой же стране. Впоследствии они большую часть прибылей переводят в метрополию, вступают в союз с местными консервативными правительствами и оказывают влияние на их политику. В результате они в лучшем случае оказывают незначительное содействие развитию местной экономики, а в худшем случае — препятствуют этому развитию.

Если посмотреть современными глазами на отношения между странами, то можно выделить следующие моменты.

1. Раньше *товарные и финансовые* потоки перемещались преимущественно в пределах колониальных империй, ныне же все независимые государства становятся субъектами международных экономических отношений.

2. Изменилась структура товарного оборота: в нем сокращается доля сырья за счет возрастания удельного веса обработанных изделий и быстрого роста торговли услугами; непрерывно расширяются объемы обмена технологиями.

3. Хотя чистые потоки капитала остаются ниже уровня конца XIX в., однако их валовые объемы выросли: увеличилось число стран-инвесторов, расширяется международное финансирование. Изменилась и сфера приложения капитала, все большая часть которого перетекает в обрабатывающую промышленность и услуги.

4. Изменились и формы ведения торговли: в ней быстро возрас- тала доля операций внутри ТНК. Эта торговля в известной степени но- сит автономный характер, так как она развивается в соответствии с общей долгосрочной стратегией материнской компании, ведется по назначенным ценам и потому меньше подвержена конъюнктурным изменениям.

Суммируя данные особенности, можно выделить два этапа глобализации.

*На первом этапе глобализации — колониальном —* процессы в мировом экономическом пространстве происходили преимущественно в пределах колониальных империй и зон их влияния.

*На втором (нынешнем) этапе глобализации* мирохозяйственные связи превращаются в основной фактор расширенного воспроизводст-

ва как отдельных национальных экономик, так и всей мировой экономики в целом. Этот этап подготовлен целым рядом новых процессов в мировой экономике. В их числе такие, как совершенствование транспорта и связи, их удешевление, унификация законодательства, прежде всего налогового, устранение или ослабление после «холодной войны» политических и экономических барьеров на пути международной торговли, уменьшение числа стран с неконвертируемой валютой вследствие улучшения ситуации в мировой экономике со второй половины 1980-х гг., устойчивое снижение таможенных тарифов. Все эти факторы привели к жесткому переплетению взаимосвязанных экономических процессов.

На рубеже двух тысячелетий можно говорить о том, что с экономической сцены уходят локальные системы, которые раньше развивались как самостоятельные и самодостаточные системы. Предполагается, что грядет всеобщая глобализация. Она основывается не только на интернационализированном производстве, на общих, согласованных между многими странами торговых и валютно-финансовых режимах.

Существенный толчок к возрождению самой идеи глобализации дал распад Советского Союза. США и страны Западной Европы давно ждали исчезновения с политической карты Советского Союза. И дождались. Они нашли в лице Горбачева хорошего пособника в этом историческом процессе. Но если вспомнить послевоенную историю, то, по американскому плану Маршалла — плану восстановления экономик послевоенного периода с позиции американской целесообразности, Советский Союз стал восстанавливать экономику собственными силами и к 1990-м гг. занял место страны-сверхдержавы в мировом сообществе. Как только Советский Союз ушел с политической арены, так сразу же возродилась идея глобализма. На наш взгляд, это больше политическая идея, чем экономическая. Это идея возрождения господства и подчинения. По Киплингу, «сильному достается мясо, а слабому — кости!». США хотят править миром. Нет Советского Союза. Нет конкурента! Поэтому пирамида Мавроди возрождается в мировом плане. На Олимпе — США, все остальные — ниже. Разбирайтесь сами: кто какое место займет.



Предполагается, что беспрепятственное движение товаров, услуг и капитала приведет к повышению эффективности мирового производства, в том числе к росту его технической оснащенности, снижению недоиспользования материальных и человеческих ресурсов, а также к повышению и «модернизации» потребления.

Однако это далеко не однозначный процесс.

По мере развития процесса глобализации мировой экономики и возрастания взаимозависимости экономик отдельных стран, расширения обмена товарами, услугами, капиталами, информацией возникают новые проблемы. Вряд ли кто будет отрицать тот факт, что глобализация укрепляет позиции в первую очередь индустриально развитых стран. Реальная практика показывает, что глобализация мировой экономики — это возможность для высокоразвитых стран, прежде всего для США, извлечь выгоду от порабощения других стран. Другие же страны — в индустриальном отношении слабые страны (особенно страны с переходной экономикой) — мало что смогут получить от глобализации. Она еще больше их ослабит, так как сделает зависимыми. Превратит их в сырьевые приданки к всемирному молоху индустриального развития. Может быть, это односторонний взгляд на вещи. А может быть, и нет!

**Почему Россия с молниеносной быстротой превращается в сырьевой призрак мировой экономики?**

Россия ресурсный потенциал унаследовала от бывшего СССР. Это был мощный потенциал, составляющий более  $\frac{1}{5}$  мировых запасов ресурсов. Существует мнение, что в мире нет страны, наделенной так щедро природными ресурсами, как Россия. Но мировая практика свидетельствует, что высокого экономического роста достигают не те страны, которые богаты природными ресурсами, а те, которые идут в ногу с техническим прогрессом по их добыче, переработке и транспортировке. Например, можно добывать тонны угля, а при его транспортировке нести потери более чем на 20%. Или добывать много нефти и экспорттировать ее в сыром виде. А нужно нефть переработать в продукты, скажем, бензин, масла и т.д., и лишь тогда экспорттировать. Вот нам это ясно, вам — ясно, да всем — ясно, а нашему правительству не ясно. Вот и получается, что на сегодняшний день отчетливо проявляется тенденция к превращению России в топливно-сырьевую периферию развитых стран. Вывозим то, что дает матушка-земля. Сохранение такой тенденции способствует мощному выкачиванию природных ресурсов из национального достояния, усилиению чрезмерной зависимости России от конъюнктуры мирового рынка, превращению России в сырьевой призрак глобальной экономики.

Сейчас перед Россией насущно встает вопрос о том, каково ее место в складывающемся новом миропорядке.

Вариантов ответа на этот вопрос не так уж и много:

- страна, интегрированная в американскую цивилизацию (наподобие Великобритании);

- одна из наиболее развитых среди развивающихся стран;
- один из центров мировой цивилизации.

До сих пор мы не сделали осознанный выбор среди этих вариантов.

Сейчас же мы видим доминирование узкого круга крупных корпораций, консервацию сырьевой специализации, угнетенное положение многомиллионного населения России.

Понятно одно: российская экономика, построенная на хищническом использовании минерального сырья с массовой безработицей, нежизнеспособна. Она обречена на исчезновение. Появление такой экономики в мировом сообществе в какой-то мере стало беспокоить даже наиболее развитые страны. Появилось смутное ощущение утраты Россией неких фундаментальных ценностей, нарастающей духовной опустошенности и даже деградации. В этой связи необходимо определиться с приоритетами в развитии экономики, которая является основой существования любого государства. В России сейчас много говорят о необходимости сделать ставку на самые современные технологии. С этим трудно не согласиться. Но, как правильно отмечалось в одном из Посланий В. Путина Федеральному Собранию РФ, нормой в международном сообществе является жесткая конкуренция — за рынки, за инвестиции, за политическое и экономическое влияние. Никто не собирается давать России послабления, и в глобальном разделении труда ей будет отводиться место, связанное в основном с добычей сырья, его экологически грязной переработкой. При этом еще более существенно возрастет импорт высокотехнологической продукции, потребительских товаров и услуг. В результате, по мнению Национального инвестиционного совета и Российской Академии наук, возможно появление серьезных проблем в пищевой, мебельной, фармацевтической, металлургической, химической, автомобильной, авиационной и ряде других отраслей. В особенно тяжелом положении окажется большинство моногородов. Выход из этой сложной ситуации только один: страна должна определить нестандартный, прорывной путь в будущее, найдя то звено, потянув за которое можно вытащить всю цепь.

Где же это звено?

Более правильного ответа трудно найти — мы должны возродить машиностроение, ядерную энергетику, электронику, информационные технологии и, конечно, обеспечить инновационное развитие экономики.

Как раз это и предопределяет готовность нашей страны первой развернуться в сторону действительно новой экономики. Для этого есть хорошие стартовые возможности.

Во-первых, огромная, за редким исключением, слабозаселенная территория, значительная часть которой благоприятна для жизни.

Во-вторых, все еще до конца не загубленные уникальные по объему природные ресурсы — экологически чистые пашни, вода, воздух, леса.

В-третьих, пока еще выдающийся интеллектуальный потенциал. Россия должна осознать современные реалии и начать путь к своему возрождению как Великой Державы.

## Литература

1. Абалкин Л.И. Избр. тр.: В IV т. М.: Экономика, 2008.
2. Абалкин Л.И. Стратегический ответ России на вызовы нового века. М.: Экзамен, 2008.
3. Белолипецкий В.Г. Проблемы и противоречия инновационного развития бизнеса // Философия хозяйства. Альманах центра общественных наук и экономического ф-та МГУ. 2008. № 2(56).
4. Глазьев С.Ю. Благосостояние и справедливость. Как победить бедность в богатой стране. М.: Пресс, 2003.
5. Доклад «Российское образование — 2020. Модель образования для экономики, основанной на знаниях». М.: ГУ ВШЭ, 2008.
6. Кондратьев Н.Д. Избр. соч. М.: Экономика, 1993.
7. Львов Д.С. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики. М.: Экономика, 1999.
8. Кларк Д. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1.
9. Концепция Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 гг. [www.aacel.altai.ru/index/sistema](http://www.aacel.altai.ru/index/sistema).
10. Кузнецова А.И. Инфраструктура: вопросы теории, методологии и прикладные аспекты. М.: Комкнига, 2006.
11. Медведев Д. Выступление на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 года в г. Красноярске // [bd.fom.ru/report/cat/pres/medvedev\\_d/d080921](http://bd.fom.ru/report/cat/pres/medvedev_d/d080921).
12. Местное самоуправление в Российской Федерации: Сб. норм. актов. М., 1998.
13. Местное самоуправление — ресурс государства для управления развитием // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 8.
14. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. М., 1991.
15. Наука и технологии России на рубеже третьего тысячелетия / под ред. В. Макарова. М.: Экономика, 2001.
16. Носова С.С., Новичкова В.И. Экономическая теория для бакалавров: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2009.
17. Носова С.С. Развитие инноваций как ключевая проблема российской экономики XXI века // Инновации и инвестиции. 2008. № 1.
18. Носова С.С. Возможен ли инновационный путь экономического развития современной России // Экономическая теория

Во-первых, огромная, за редким исключением, слабозаселенная территория, значительная часть которой благоприятна для жизни.

Во-вторых, все еще до конца не загубленные уникальные по объему природные ресурсы — экологически чистые пашня, вода, воздух, леса.

В-третьих, пока еще выдающийся интеллектуальный потенциал.

Россия должна осознать современные реалии и начать путь к своему возрождению как Великой Державы.

## Литература

1. Абалкин Л.И. Избр. тр.: В IV т. М.: Экономика, 2008.
2. Абалкин Л.И. Стратегический ответ России на вызовы нового века. М.: Экзамен, 2008.
3. Белолипецкий В.Г. Проблемы и противоречия инновационного развития бизнеса // Философия хозяйства. Альманах центра общественных наук и экономического ф-та МГУ. 2008. № 2(56).
4. Глазьев С.Ю. Благосостояние и справедливость. Как победить бедность в богатой стране. М.: Пресс, 2003.
5. Доклад «Российское образование — 2020. Модель образования для экономики, основанной на знаниях». М.: ГУ ВШЭ, 2008.
6. Кондратьев Н.Д. Избр. соч. М.: Экономика, 1993.
7. Львов Д.С. Путь в XXI век. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики. М.: Экономика, 1999.
8. Кларк Д. Неустойчивые государства: трансформация систем социального обеспечения // Журнал исследований социальной политики. 2003. № 1.
9. Концепция Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 гг. [www.aael.altai.ru/index/sistema](http://www.aael.altai.ru/index/sistema).
10. Кузнецова А.И. Инфраструктура: вопросы теории, методологии и прикладные аспекты. М.: Комкнига, 2006.
11. Медведев Д. Выступление на «Экономическом форуме» 15 февраля 2008 года в г. Красноярске // [bd.fom.ru/report/cat/pres/medvedev\\_d/d080921](http://bd.fom.ru/report/cat/pres/medvedev_d/d080921).
12. Местное самоуправление в Российской Федерации: Сб. норм. актов. М., 1998.
13. Местное самоуправление — ресурс государства для управления развитием // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 8.
14. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. М., 1991.
15. Наука и технологии России на рубеже третьего тысячелетия / под ред. В. Макарова. М.: Экономика, 2001.
16. Носова С.С., Новичкова В.И. Экономическая теория для бакалавров: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2009.
17. Носова С.С. Развитие инноваций как ключевая проблема российской экономики XXI века // Инновации и инвестиции. 2008. № 1.
18. Носова С.С. Возможен ли инновационный путь экономического развития современной России // Экономическая теория

в XXI веке. Инновационная экономика / под ред. Ю.М. Осипова и др. М.: МГУ, 2008.

19. Носова С.С. Концепция инфраструктуры: теоретическая и практическая значимость // Вестник РГТЭУ. 2007. № 5(21).
20. Носова С.С. Глобализация и Россия // Вестник МГУПИ. Серия: Социально-экономические науки. 2006. № 4.
21. Носова С.С. Социально-экономический образ России как результат претворения в жизнь концепции перехода к рыночной экономике // Вестник МГУПИ. Серия: Социально-экономические науки. 2006. № 6.
22. Носова С.С. Инфраструктура в рыночной экономике. Современный аспект. М.: Палеотип, 2006.
23. Носова С.С. Производственная инфраструктура в системе государственно-монополистического капитализма: монография. М.: Высшая школа, 1983.
24. Носова С.С. Экономическая теория: учебник для вузов. М.: КНОРУС, 2009.
25. Осипов Ю.М. Об инновациях вообще и инновациях современной России // Экономическая теория в XXI веке. Инновационная экономика / под ред. Ю.М. Осипова и др. М.: МГУ, 2008.
26. Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 год и на период до 2009 г. // <http://www.economy.gov.ru>.
27. Путин В.В. Выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 года // [mehanizmi.livejournal.com/1608.html](http://mehanizmi.livejournal.com/1608.html).
28. Самые востребованные выпускники России // Деньги. 2008. № 15.
29. Собственность в системе социально-экономических отношений: Теоретико-методологические и институциональные аспекты: монография / под ред. В.И. Жукова. М.: РГСУ, 2005.
30. Теория переходной экономики: учеб. пособие / под ред. Е.В. Красниковой. Т. 2. Макроэкономика. М.: ТЕИС, 1998.
31. Тихомиров Ю.А. Право и публичный интерес // Законодательство и экономика. 2002. № 3.
32. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Питер, 1996.
33. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

---