

**А.В. Пикулькин**

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Второе издание,

переработанное и дополненное

*Рекомендовано Министерством образования*

*Российской Федерации в качестве* ***учебника***

*для студентов высших учебных заведений*



Москва • 2000

**УДК 351/354(075.8)**

**ББК 67.400.6я73+67.401я73**

**П32**

**Всероссийский заочный финансово-экономический институт**

Ректор акад. *А.Н. Романов*

Председатель Научно-методического совета проф. *Д.М. Дайитбегов*

Рецензенты:

*секция Государственного и муниципального управления*

*ГУУ им. С. Орджоникидзе*

и *д-р экон. наук Н.А. Борхунов*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*

**Пикулькин А. В.**

П32 Система государственного управления: Учебник для ву­зов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. -- 399 с.

ISBN 5-238-00103-7.

Во втором издании учебника (1-е изд. — ЮНИТИ, 1997) нашли от­ражение все изменения, происшедшие в структуре органов государствен­ных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях, в мето­дах и направлениях государственного регулирования экономики, в организации управления важнейшими народно-хозяйственными комплексами и отраслями.

Рассмотрены основы формирования государственной политики стра­ны на рубеже XXI в. и инструменты претворения ее в жизнь. Уделено внимание направлениям государственной социальной политики, особен­ностям управления в конфликтных и чрезвычайных ситуациях.

Для студентов и преподавателей экономических вузов и факультетов, а также для работников органов государственного управления.

**ББК 67.400.6я73+67.401я73**

ISBN 5-238-00103-7

© А.В. Пикулькин, 1997, 2000

© ЮНИТИ, 1997

© ООО "ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА", 2000

Воспроизведение всей книги или любой ее части запрещается без письменного разрешения издательства

# Введение

Россия переживает сложный период формирования правовых, экономических, социальных основ демократического общества. Предстоит усовершенствовать методы государственного участия в экономике, гарантировать законные права субъектов хозяйствова­ния, ускорить социальное и духовное развитие, активизировать внешние связи.

Сильная, дееспособная власть является первым условием успеш­ных преобразований. Без нее не создать предпосылок экономического роста, невозможны подлинная демократия, высокая культура и нрав­ственность. Государственность была и остается основной ценностью гражданина России. С твердой государственной властью он связывает надежды на защиту жизни, здоровья, свободы, достоинства, конститу­ционного строя, безопасности границ, справедливости в сфере имуще­ственных отношений. Естественно, что для выполнения этих функций нужны не только профессионализм в управлении, но и надежные пра­воохранительные органы, средства национальной обороны.

Демократическую государственность можно характеризовать ря­дом признаков. Органы власти работают на выявленные и сформу­лированные интересы страны, ее граждан. Власть ограничивается правом, иначе она становится опасной, право обеспечивается вла­стью, без которой оно бессильно. Все ветви власти объединяет и уравновешивает президент, перекос в сторону одной из них не до­пускается, так как это расшатывает всю пирамиду власти. Точно регламентируются функции и ответственность аппарата управления. Власть открыта для людей, ее решения им понятны. Альтернативой демократии могут быть диктатура, авторитаризм или анархия.

Каждое поколение выбирает свое будущее, определяет пути раз­вития. Цивилизованные нации это делают без потрясений и отри­цания прошлого, проходя общие для всех этапы, но по-своему. Вы­бор делает и народ России. Это выбор в пользу демократической власти. Проголосовав на референдуме в 1993 г. за новую Конститу­цию, граждане тем самым приняли закон, обязательный к исполне­нию как органами власти, так и населением.

Государственная власть — это направляющая и организующая сила, способная принимать решения и претворять их в жизнь. *Кратология —* наука о власти — выделяет такие ее характеристики, как распределение функций, структуры (явные и скрытые), инструмен­ты, носители (личностные особенности и их роль), профессиона­лизм, ответственность.

Власть в рамках выполняемых функций порождает отношения распоряжения и подчинения, направленные прежде всего на под­держание и воспроизводство сложившегося порядка, зафиксиро­ванного в Конституции, законах и других нормативных актах, и требует обязательного исполнения без исключений.

Носителями власти являются не только избранные и назначен­ные на государственные должности лица, но и представители поли­тической и экономической элиты, партии власти.

В обществе власть осуществляет политическое руководство, в то же время она несет перед ним конституционную и нравственную ответственность, которая наступает при невыполнении обязанно­стей, злоупотреблений правами.

Властвовать и эффективно управлять — далеко не одно и то же. Государство может иметь все необходимые атрибуты, однако созда­ваемые им управленческие структуры будут действовать вхолостую. Россия продвигается по пути укрепления государственности. Но многие экономические и политические задачи остаются нерешен­ными из-за несовершенства системы управления. Новой России нужны сильная государственная власть и эффективная система управления.

Чтобы научиться управлять, не следует искать рецепты где-то на стороне — на Западе или Востоке. Надежным учителем можно считать только историю самой России. А она свидетельствует, что начиная с Петра I величие страны достигалось под воздействием мощной централизованной государственной власти, обеспечиваю­щей единство правового, экономического, политического простран­ства, жесткую исполнительную вертикаль.

Россия не может игнорировать ценности и требования совре­менной эпохи, характеризующейся глобальной интеграцией эконо­мических и политических отношений. Новая концепция развития\*включает признание свободы доступа к ресурсам и экономической деятельности, расширение социальных прав и возможностей, по­литического самовыражения граждан. Ее реализация предполагает единый набор требований к институтам государства: открытая пра­вовая, финансовая система; прозрачность механизма государствен­ного регулирования; честное правительство, подготовленные и хорошо оплачиваемые чиновники; непримиримость лидеров с кор­рупцией; защита исторического, культурного наследия как главного источника самосознания и гордости народа.

\* Предложена Всемирным банком и нобелевским лауреатом по экономике за 1988 г. А. Сеном.

Предполагается также наличие развитого гражданского обще­ства, сила которого проявляется в деятельности профсоюзов, ра­ботодателей частного сектора, местного самоуправления, средств массовой информации, политических партий и других неправи­тельственных организаций. Высоким требованиям эпохи должны соответствовать и те, кто по поручению народа управляет. Чтобы управлять, надо быть государственником, иметь твердые патрио­тические и нравственные убеждения. Правящая элита должна жить интересами народа, не отчуждаться от него; гражданская элита не должна зависеть от власти, чтобы в необходимых случаях иметь возможность влиять на нее.

Знание основ государственного управления является обязатель­ным элементом фундаментального и широкопрофильного образо­вания. Поэтому в структуре учебных дисциплин подготовки спе­циалистов в области государственного и муниципального управле­ния ***система государственного управления*** занимает первостепенное место. Она ориентируется на самые стабильные сферы деятельно­сти — промышленность, сельское хозяйство, строительство, социальную жизнь, и ее востребованность не зависит от характера и состояния общественного, строя.

Главной целью учебника является обоснование необходимости ускорения социально-экономического развития России с помощью активизации организаторско-хозяйственной и других функций го­сударственного управления, что только и может служить мобилиза­ции всех природных, материальных и интеллектуальных ресурсов, способных осуществить модернизацию страны в более короткие сроки, чем это делали другие страны.

На всех уровнях управления, во всех звеньях хозяйствования возрастает роль специалистов, умеющих постоянно соотносить текущую работу с перспективами, принимать оптимальные решения. Изучение данной дисциплины ставит задачу формирования у будущих специалистов ценностных ориентиров, соответствующих со­временной цивилизации, освоения ими теории и практики государственного управления.

В учебнике освещаются как теоретические вопросы государст­венного управления, так и реальное развитие политических процес­сов, деятельность органов управления и государственных служащих, зарубежный опыт в этой сфере.

В сжатой, но достаточной для понимания сути вопросов форме систематизированы накопленные, порой разнонаправленные знания в области государственного управления в России, управления не производственными процессами, а обществом, отношениями между людьми, их самоорганизацией.

Каждый орган власти рассматривается как сложившийся ин­ститут, имеющий организационно оформленные способы ее осу­ществления. При этом оцениваются востребованность его общест­вом, политический и управленческий потенциал, эффективность выполнения функций. В случаях отрицания жизнью каких-либо институтов взамен рекомендуются новые, .по мнению автора, больше отвечающие требованиям времени.

Освещение на основе системного подхода позволяет объяснить и понять явления, конкретные процессы и события общественной жизни, раскрыть цели и мотивации действующих в них участников.

Предлагаемый для изучения материал не претендует на всеохва­тывающий анализ, в учебнике не рассмотрены некоторые объекты государственного управления, опущены вопросы внешней политики.

Государственное управление в России отличается динамично­стью, оно не приняло застывшие формы и даже в процессе работы над учебником отдельные положения приходилось перерабатывать и существенно дополнять. По этой причине затруднительно реко­мендовать проверенные продолжительным опытом и временем формы, методы, приемы государственного управления. Это задача последующих изданий, которые потребуются в силу быстро ме­няющихся условий социальной и экономической жизни страны.

В результате изучения дисциплины студенты должны усвоить ме­ханизм функционирования государственной власти, уметь разбираться в структуре системы органов управления на всех уровнях, знать основ­ные политические и социально-экономические институты, влияющие на принятие и исполнение управленческих решений.

В настоящее время в стране принимаются меры по формирова­нию эффективного механизма государственного управления на всех уровнях. Они включают совершенствование федеративных отноше­ний и региональной политики; рационализацию структуры органов государственной власти; повышение роли и авторитета судебной власти; развертывание активной борьбы с преступностью; пере­стройку кадровой политики с целью отбора лучших специалистов-профессионалов; становление полноправного гражданского обще­ства, уравновешивающего и контролирующего власть; реабилита­цию высоких нравственных ценностей.

На основе укрепления государственной власти, создания эффек­тивной системы управления Россия сможет построить динамично развивающуюся социально ориентированную экономику и остаться великой нацией, вызывающей уважение и восхищение вкладом в развитие человеческой культуры, неоднократно доказанной способ­ностью с честью выходить из самых суровых испытаний.

# глава 1. Предмет и научные основы системы государственного управления

*• Содержание понятия государственного управления • Формы го­сударственного устройства • Принципы и способы реализации го­сударственной власти • Классификация методов государственного управления • Отраслевое, территориальное управление • Ситуаци­онное, оперативное управление • Арбитражное управление*

## 1.1. Предмет системы государственного управления

***Государство*** является формой политической организации общества. Основное его назначение состоит в защите существую­щего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

Признаком государства выступает наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, пра­ва, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т.е. *системы управления.*

Государство функционирует на основе общественного дого­вора между властью и гражданами, в котором каждая из сторон берет на себя обязательства и получает права. Власть, действуя в рамках договора, выполняет управленческие функции, со­единяет интересы человека и государства, контролирует со­блюдение законов и правил всеми членами общества, находит оптимальное сочетание прав и обязанностей при приоритете общих ценностей.

Граждане также выполняют свои обязательства, имеют право корректировать действия власти, используя для этого выборы ее органов и должностных лиц, изменение законодательства, граж­данское неповиновение и другие методы.

При активном использовании гражданами прав достигается контроль общества над властью, необходимый для того, чтобы органы управления не уходили от конкретной ответственности и работал и не на себя, а для людей. При невыполнении одной из сторон своих обязательств возникают конфликты, которые мо­гут угрожать самому существованию власти.

***Система государственного управления*** представляет собой на­учную дисциплину, изучающую организацию государственного управления социально-экономическими процессами в обществе. Предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической системы.

*Производство —* основа человеческой жизни. Оно включает процесс взаимодействия человека с природой (труд) и совокуп­ность возникающих при этом отношений. Человек трудится осознанно, производит и воспроизводит необходимые ему сред­ства существования. Побуждаемые все возрастающими потреб­ностями, люди расширяют сферу трудовой деятельности, накап­ливают опыт, развивают способности к труду, используя более совершенные средства производства.

В процессе трудовой деятельности они .вступают в технико-производственные и общественно-производственные отноше­ния. Технико-производственные отношения определяются тех­нологией и организацией производства. Общественно-производ­ственные отношения устанавливаются в зависимости от воли сообщества в целом, а не каждого участника производства в от­дельности. Эта воля может проявляться стихийно, т.е. в качестве результата взаимодействия, перекрещивания сил, случайных ак­тов, или осознанно путем делегирования участниками произ­водства своих полномочий специальным представителям.

Общественные отношения не исчерпываются отношениями непосредственно в производстве, которые являются самой важ­ной, но все же только одной из их сторон. Общественные от­ношения содержат использование результатов производства, т.е. отношения в сфере распределения продуктов, обмена ими и в значительной степени в области их потребления. Производство, распределение, обмен и потребление тесно переплетаются меж­ду собой и составляют *единый процесс воспроизводства матери­альных и духовных благ.*

Государственное управление воздействует на все стороны воспроизводства и сферы деятельности. В производственных отношениях оно во главу угла ставит формы собственности, регулируя их таким образом, чтобы все субъекты хозяйствова­ния находились в равных условиях. В сфере отношений рас­пределения не допускается чрезмерная монополизация отдель­ными лицами или группами решающих средств производства, так как она приводит к поляризации богатства и бедности, по­давлению личности.

Удовлетворение общественных потребностей в сферах произ­водства и потребления обусловливает необходимость обобществ­ления национального богатства и функционирования государст­венных (муниципальных) предприятий, учреждений. Обобществ­лению (огосударствлению) подвергаются природные, материаль­ные, финансовые ресурсы. Наряду с государственным сектором функционируют частные, корпоративные предприятия. В резуль­тате формируется смешанная экономика, характеризующаяся со­отношением различных форм хозяйствования и собственности.

Непосредственно государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики госу­дарства, обеспечению его интересов. При этом выполняются функции организации, координации, анализа, контроля и др. Применяются методы как убеждения, стимулирования, так и принуждения, как административно-плановые, так и рыноч­ные рычаги. Достижения информатики и вычислительной техники предоставляют возможность для прогнозирования в национальном и международном масштабах, оперативного реагирования на изменение рыночной конъюнктуры и приня­тия правильных решений.

Система государственного управления как научная дисцип­лина опирается на соответствующие закономерности, принци­пы, правила, составляющие *основу методологии государственного управления,* методов управления, приемов, способов решения управленческих задач.

Объективные законы общественного развития не зависят от сознания и воли людей, действуют независимо от того, сформу­лированы они наукой или нет. Но объективность не означает их фатальность, а люди не бессильны перед ними. Законы могут проявляться в одних условиях стихийно, а в других — через соз­нательно организованную деятельность.

Если закон непознан и неясен, то люди ему следуют интуи­тивно, слепо, ценой проб и ошибок. Познанные законы они используют в своих интересах. Следовательно, деятельность опре­деляется не только закономерностью, но и субъективным факто­ром — сознанием человека, что обусловливает возможность воз­действия на его поведение через систему государственного управ­ления. Государство имеет на это право, так как его институты способны полнее познать механизм действия законов, чем от­дельно взятая личность, и оно действует на основе Конституции.

Если система государственного управления правильно от­ражает сущность действия законов, то общество продвигается вперед. В случае неадекватного отражения их действия в прак­тике управления возникают диспропорции, противоречия и конфликты.

В государственном управлении обычно принимаются реше­ния относительно использования денег, других ресурсов. Ресур­сы ограничены, действует закон экономии, минимизации за­трат, требующий поиска альтернативных путей использования ресурсов в процессе принятия решений, использования ресурса до тех пор, пока стоимость приращения продукции превышает стоимость приращения ресурса. Когда переменными являются два и более ресурса, то определяется наилучшее сочетание всех факторов производства. Применяется закон взаимозаменяемо­сти факторов производства: один фактор может быть заменен другим при сохранении необходимого уровня производства. Выгодно заменить один фактор другим, когда стоимость заме­щающего фактора меньше, чем затраты на заменяемый фактор.

Из чисто управленческих широко известен закон Паркинсона (выведен на основе анализа динамики количества кораблей, рабочих и служащих в Британском адмиралтействе за 50 лет), констатирующий, что всякая управленческая структура в своем развитии со временем сосредоточивается на самой себе, увели­чиваясь вне связи с состоянием объекта управления. Поэтому необходим постоянный контроль за управленческим аппаратом, чтобы противодействовать тенденции увеличения.

Основными методами познания являются системный анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент. В про­цессе анализа исследуемое явление расчленяется на составные части, что позволяет вскрыть существенное в нем. Синтез соеди­няет родственные элементы, воссоздает из частей целое, позволя­ет видеть, в каких формах проявляется существенное.

Система государственного управления первостепенное зна­чение придает социологическому анализу общественных явле­ний, функционирования социальных систем, поведения людей. Социологические исследования являются необходимым звеном в принятии управленческих решений, так как позволяют вскры­вать социальную структуру общества, его состояние в различных измерениях, мотивы к труду.

В социологическом исследовании на основе наблюдения, оп­росов, анализа документов устанавливаются факты; для обеспече­ния достоверности они перепроверяются контрольными наб­людениями, сочетанием разных способов сбора информации. При применении выборочного обследования информация должна быть достаточно представительной, чтобы правильно определить тен­денции, относящиеся ко всей совокупности. Обработка данных завершается их классификацией, выявлением закономерностей.

В процессе анализа и синтеза широко используются матема­тические и статистические методы. Чем выше уровень обобще­ствления, тем важнее всесторонний учет количественных вели­чин общественных отношений.

Система — это множество элементов, частей, подсистем, ко­торые образуют целостность, единство.

В системном исследовании акцент делается на выявлении многообразия связей и отношений, имеющихся внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешним окружением, средой. Элементы системы рассматриваются с учетом их места и функ­ций внутри целого.

Свойства объекта как целостной системы определяются свой­ствами не только отдельных элементов, но и всей его структуры.

Строение и поведение системы характеризуются иерархич­ностью, многоуровневостью, отдельные уровни системы обу­словливают определенные аспекты ее поведения. Любая система может выступать как элемент системы более высокого порядка, а ее элементы — как системы более низкого порядка. Целостное функционирование системы становится результатом взаимодей­ствия всех ее сторон, уровней иерархии.

Иерархическое строение и функционирование систем обу­словливает необходимость координации низших уровней систе­мы со стороны ее высшего уровня управления. В то же время деятельность высшего уровня определяется результатами функ­ционирования всех остальных подсистем.

В государственном управлении общество, его структурные сферы, части, регионы, предприятия рассматриваются в качест­ве сложной системы с множеством уровней иерархии. Каждый уровень является открытой системой, имеет входные и выход­ные каналы, зависит от внешней среды.

Иерархически взаимодействующие подсистемы устойчивы к сохранению своих состояний в условиях воздействия внешних факторов, но не обладают способностью к полной самооргани­зации, а потому нуждаются в постоянном совершенствовании. Возможности самоорганизации увеличиваются по мере развития кибернетики — науки об общих закономерностях управления.

При изучении конкретных вопросов управления применяет­ся ситуационный подход, проявляющийся в приложении науч­ных выводов к конкретным условиям. При выборе ситуации определяются цель и пути ее достижения, разрабатываются аль­тернативные комбинации и решения. Для проверки эффектив­ности методов управления предприятиями, отраслями, народно­хозяйственными комплексами, территориями широко применя­ются эксперименты.

Критерием истины выступает общественная практика, кото­рая определяет истинность или ложность теоретических по­строений, моделей, программ. Постоянное взаимодействие, со­четание теории и практики обеспечивают повышение истинно­сти, объективности знаний и продвигают общество вперед.

В мировой науке сложились различные школы государст­венного управления. Марксистская школа базируется на классо­вом подходе и рассматривает государство в качестве орудия по­литической власти господствующего в обществе класса. Этот класс осуществляет диктатуру, закрепляет и охраняет с помо­щью государства свои интересы. Значительно большее число ученых разделяет концепцию общенародного государства. Рас­пространен также этатизм, рассматривающий государство как высший результат и цель общественного развития. К нему близ­ко примыкает государственная школа — направление, считаю­щее государство и его деятельность основной движущей силой исторического процесса.

Наибольшие дискуссии вызывает определение роли государства в рыночной экономике. Сложились две крупные научные школы и множество модификаций на их базе. Первая школа связана с име­нем английского ученого Дж. Кейнса (кейнсианство), другая — американского экономиста М. Фридмена (монетаризм). Взгляды, которые отстаивают эти научные школы, прямо противоположны: кейнсианцы стоят за активное вмешательство государства в ры­ночную экономику, а другая школа выступает против широкого государственного регулирования экономической жизни.

Кейнсианство (государственный дирижизм) исходит из того, что рынок не способен к самонастройке, не обеспечивает макроэкономическое равновесие и поэтому нуждается в менеджере (дирижере). Основным фактором равновесного развития при­знается спрос, на который государство воздействует с помощью различных рычагов. Оно согласует долгосрочные и краткосроч­ные цели развития, интересы по иерархическим уровням, управляет отраслями экономики, следит за соотношением меж­ду ними (пропорциями), проводит активную денежно-кредит­ную, налоговую политику, контролирует цены. Для увеличения спроса поощряются инвестиции, занятость; налоговое бремя переносится на зажиточные слои общества (стимулирование по­требления), увеличиваются государственные закупки и запасы, что повышает загрузку мощностей.

В ряде западных стран, особенно в кризисных ситуациях, ус­пешно применяются кейнсианские методы. Например, в 1980 г. в период роста инфляции США резко увеличили государственные расходы, бюджетный дефицит достиг рекордных высот, но эко­номика развивалась.

Сторонники другой школы, исходят из того, что рынок авто­матически достигает равновесия и чрезмерное вмешательство государства может лишь причинить вред (кроме фискальной политики, необходимость которой ими не отрицается). Так как предложение денег прямо пропорционально росту цен, т.е. инфляции, условием сбалансированности являются устойчивая денежная система и свободная конкуренция. Сторонники этого направления выступают за ограничение госу­дарственных инвестиций, социальных программ, субсидий, за твердые лимиты на денежную эмиссию и госзаймы, сокращение заработной платы для уменьшения издержек и потреби­тельского спроса.

Принципы научных школ реализуются в той или иной сте­пени в различных моделях хозяйствования, отличающихся долей государственного участия в экономике, размерами перераспре­деления средств через бюджет. Среди них:

• *саксонская* (США, Канада, Великобритания) — большая свобода предпринимательства;

• *западно-европейская* (Франция, Италия, Испания, Порту­галия) — активное государственное регулирование с по­мощью индикативного планирования, большая доля госу­дарственного сектора;

• *социально ориентированная* (Германия, Австрия, Голлан­дия) — подчеркнуто социальная направленность госу­дарства;

• *скандинавская* (Швеция, Дания, Норвегия) — паритетность государственного и частного капитала, ясно выраженная социальная направленность;

• *патерналистская* (Япония) — усиленное государственное регулирование, использование традиций в современном производстве.

В США при кажущейся свободе предпринимательства государство заказывает научную и военную продукцию, закупает около 30% продукции частных фирм.

В Швеции государство в дела фирм не вмешивается, но активно действует на рынке труда, в социальной сфере по принципу: произ­водство частное, а социальное развитие для всех. Обеспечена почти полная занятость; расходы бюджета составляют около 70% ВВП (инвестиции, здравоохранение, пенсионный фонд, социальное страхо­вание и т.д.).

В Южной Корее действует государственная монополия в финансо­во-кредитной сфере; устанавливаются задания и субсидии для экспор­та; контролируются внутрифирменные издержки и качество продукции, особенно в экспортных отраслях; крупные сельскохозяйственные пред­приятия принудительно дробятся; контролируется проникновение ино­странного капитала и валюты в страну.

Германия считается социальным государством: на социальные ну­жды направляются 1/3 государственного бюджета и значительные средства предприятий. Государство доплачивает на образование, куль­турное развитие, квартплату (для бедных), на детей, молодым людям для выравнивания шансов на жизненном старте. Человек защищен на все случаи жизни: страхование по безработице, по болезни, пенсион­ное, от несчастного случая. Предприятие оплачивает 100% по боль­ничному листу в течение 6 недель, кроме того, платит отпускные, ро­ждественские, надбавку к пенсии. Работающие отчисляют на свои со­циальные нужды 40% от доходов, из них 50% компенсирует работо­датель. Предприятие тратит на социальные нужды 30% от аналогич­ных государственных выплат.

Тенденцией мирового развития стало расширение государст­венного вмешательства в экономику и другие сферы общества, отделение капитала как собственности от функций управления, сокращение доходов от собственности в национальном доходе, усиление роли менеджеров в управлении. Развитые страны раз­личаются по политическим институтам, моделям хозяйствования и управления, но демонстрируют общие подходы к роли государ­ства в обществе. Государство повсюду осуществляет регулирование и факторов производства, и рынков, стоит на страже нацио­нальных интересов. Развеян миф, что частный капитал справля­ется с управлением лучше, чем государственные органы, что он без государства в состоянии поддерживать равновесие.

## 1.2. Формы государственного устройства

Система государственного управления формируется с учетом принятой в стране формы государственного устройства.

По происхождению, источнику власти различают народо­властие и теократию. Народовластие осуществляется народом непосредственно или через выборные органы. Теократия под­разумевает божественное происхождение власти (царство божие на Земле).

Определяющим в государственном устройстве выступает принадлежность верховной власти. Если она передана отдель­ному лицу, то государство квалифицируется как монархия, час­ти, элите общества — как аристократия, всему народу — как демократическая республика.

***Монархия*** является распространенной формой государствен­ного правления. Монарх олицетворяет суверенитет, целостность страны, соединяет воедино нацию, придает власти легитимность, если даже непосредственно сам не управляет. Он отвеча­ет за государство, ни от кого не зависит, кроме своего внутрен­него долга, не представляет никакие партии. При монархе после очередных выборов радикального поворота не происходит, гос­аппарат работает спокойно и уверенно.

Власть монарху может передаваться различными путями:

• народом на выборах — народная монархия;

• избранными представителями — аристократическая мо­нархия;

• соборно всеми сословиями — самодержавная монархия;

• духовенством — теократическая монархия;

• по наследству — наследственная монархия.

Если власть принадлежит одному лицу — главе государства, то такое государство приобретает в большей или меньшей сте­пени монархические черты.

***Республика*** характеризуется принадлежностью высшей госу­дарственной власти представительному органу; выборностью главы государства населением или специальной избирательной коллегией. Выборы являются основным инструментом республиканской власти. Республика служит олицетворением демократии, народовластия, соединяет государственность с само­управлением народа. Различают парламентскую и президент­скую республику.

*Парламентская республика* опирается на партийное боль­шинство в высшем представительном органе власти. Обеспечи­вается взаимозависимость исполнительной и законодательной власти: парламент поддерживает правительство, но может вы­разить ему и недоверие; исполнительная власть может распус­тить парламент. Парламентская система открыта, гибка, маневренна; многопартийность осложняет, но не снижает управ­ляемость. В мире подавляющая часть устойчивых демократий — это парламентские республики (например, государства Цен­тральной Европы и др.).

Недостатком парламентской республики считается чрезмер­ная коллегиальность, вносящая разноголосицу в управление.

В *президентской республике* все ветви власти независимы друг от друга. Президентство сочетается с многопартийностью, но не­делимо на партии, коалиции. Парламент потерявшему доверие президенту может объявить импичмент. При отсутствии под­держки в парламенте президент управляет посредством указов.

Президентская республика имеет два варианта:

• чисто представительские функции президента;

• включение президента в структуру исполнительной власти.

Преимуществами президентской республики являются пря­мые выборы; раскрепощенность законодателей, не отвечающих за дела правительства. Но президентство тяготеет к авторита­ризму и монархизму, есть грани, за которыми президентские полномочия становятся опасными для демократии.

Для нейтрализации негативных сторон президентского прав­ления создаются страховочные механизмы: мажоритарные изби­рательные округа, гражданский контроль над военными, рота­ция госслужащих, верховный суд как арбитр между исполни­тельной и законодательной властью.

В США в этих целях до совершенства доведен баланс сил и противовесов в органах власти: федерализм, двухпартийная сис­тема, принцип старшинства в конгрессе и др.

***Теократическое правление*** означает, что политическая власть в стране принадлежит духовенству, глава государства является одновременно религиозным главой. Теократические институты рассматриваются как порождение духа, национального характеpa и отражают идеалы, ценности, нормы и стандарты поведе­ния, охватывая политическую сферу, право, культуру, этику, религию, отчасти экономику.

Теократия не имеет прецедентов на Западе, но на Востоке влияние теократических государств растет. В ряде случаев тео­кратия считается предпочтительнее, чем западные демократии.

*Демократия* в любой стране является продуктом ее собст­венной истории и культуры, традиций поколений.

Порядок демократических ценностей: человек — общество — государство предполагает, что прерогативы нации шире государ­ства и включают еще институты гражданского общества, само­управление. При равенстве прав и ответственности каждого пе­ред обществом и государством утверждается приоритет интере­сов большинства над интересами меньшинства. Формы демо­кратии в конечном счете различаются объемом предоставленных гражданам прав к свобод.

Демократическое правление возможно при любом государст­венном устройстве. Например, монархическая Великобритания имеет все необходимые демократические институты. В Японии органично сочетаются монархизм, демократизм и коллективизм (общинность).

О демократии судят чаще всего по политическим правам человека, наличию свободы слова, количеству партий, избира­тельных блоков. Между тем людей интересуют не только внешние атрибуты демократии, но и основы бытия (уверен­ность в завтрашнем дне, например, не менее важна, чем доступ к чтению «Нью-Йорк Тайме»). Поэтому патерналистское госу­дарство не только декларирует права и свободы, но и берет на себя реализацию личностных и социальных интересов, помога­ет выстраивать жизненную, профессиональную карьеру людей. Его демократичность реально проявляется в уровне благосос­тояния народа, способности бороться с произволом, коррупци­ей, преступностью.

Демократию западного типа представляют образцом и объек­том для подражания. Но о совершенстве говорить не приходится. Так, результаты избирательных кампаний определяются капита­лом; внутри трудовых организаций, крупных партий демократия практически отсутствует. В экономике господствует анонимный акционерный капитал. Транснациональные корпорации угнетают свободную конкуренцию, неподконтрольны обществу, хотя от них зависит состояние рынков мира. Демократическое по виду правление может маскировать авторитарный и даже фашистский режим. Демократия — лишь один из способов допуска избран­ных к власти (например, замена наследственного правителя все­народно избранным президентом), она не может быть ни выс­шей, ни самостоятельной целью государственного строительства.

Функционирование государства предполагает наличие граж­данского общества, институциональной основой которого явля­ется совокупность независимых от государства объединений граждан как носителей определенной идеологии и культуры, склонных к проявлению инициативы, солидарности, к сотрудничеству, самоорганизации.

Наиболее адекватно характеризует гражданское общество Всеобщая декларация прав человека, придающая ему следующие черты:

• демократия;

• как правило, республиканская форма правления;

• правовое государство и общественный договор;

• разделение властей.

Для функционирования гражданского общества нужно нали­чие соответствующих условий, а именно:

• надежная защищенность всех форм собственности;

• эффективное судопроизводство, включая суд присяжных;

• полноправное местное самоуправление;

• свободные средства массовой информации.

Социальной базой гражданского общества служит средний класс, предприниматели, работающие на свой страх и риск; своим трудом создающие материальные и духовные ценности, а показателем его зрелости — тот объем общественных работ, ко­торый выполняют неправительственные организации.

Формирование гражданского общества идет с двух сторон: с одной стороны, государство создает для этого режим благопри­ятствования, с другой — изменяются сами люди, воспитывая в себе гражданственность.

Антиподом демократии считается *тоталитаризм,* характери­зующийся полным (тотальным) контролем государства над всеми сферами жизни общества (может сочетаться с личной диктатурой). В тоталитарном государстве господствует диктат, принуждение.

Конституция Российской Федерации, одобренная на рефе­рендуме 1993 г., провозгласила страну демократическим госу­дарством с республиканской формой правления, где гарантиру­ются права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом права и свободы являются непосредственно действующими, определяют содержание и применение законов, деятельность органов власти, правосудия.

Признаются и защищаются равным образом частная, государ­ственная, муниципальная и иные формы собственности, беспре­пятственное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Государственная власть осуществляется на основе разде­ления ее на законодательную, исполнительную и судебную. Политика государства направлена на создание условий, обес­печивающих достойную жизнь и всестороннее развитие человека. Демократия признается ценностью, с которой связыва­ют судьбу страны.

Главой государства является Президент РФ, избираемый на­селением на 4 года. Он не является, как в США, главой испол­нительной власти, но имеет достаточно широкие возможности воздействия на нее: назначает с согласия Государственной Думы премьер-министра, определяет по его предложению состав Пра­вительства. Президент имеет право роспуска Государственной Думы. Сложилась президентская республика особого вида. Пока она не демонстрирует высокую эффективность. Но это не озна­чает, что надо срочно менять форму правления. Можно идти по пути совершенствования президентской власти, партийной структуры, избирательного права.

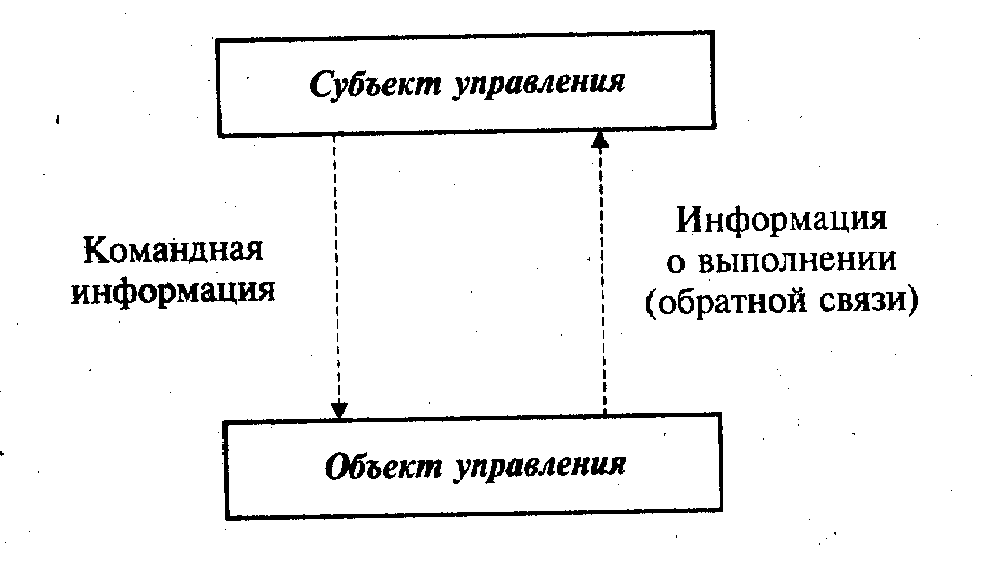
## 1.3. Методы государственного управления

Государственное управление является производным от фор­мы государственного устройства и политической системы и в тоже время имеет самостоятельное значение. С одной стороны, с помощью системы управления власть реализует свои распоря­дительно-разрешительные функции, направленные на исполне­ние законов, других нормативных актов, политических реше­ний. Властные отношения здесь базируются на распоряжении и подчинения вплоть до принудительного исполнения, т.е. без учета интересов управляемых объектов.

С другой стороны, управление служит особым видом творче­ской деятельности, имеет целью развитие, инновации, включает в свой арсенал силу убеждения, разума и гуманизма.

Управление реализуется во взаимодействии субъекта и объекта управления. От *субъекта* (управляющего) поступает ко­мандная информация (что, как, в каком объеме делать), а от *объекта* (управляемого) — информация обратной связи (после исполнения команды). Схематически процесс управления пока­зан на рис. 1.1.

Интенсивность команд и обратной связи зависит от вида и характера субъекта и объекта управления. Например, в управле­нии армией сильным является канал команды, а обратная связь почти отсутствует. В регулировании рыночной экономики на­оборот. При неконкретных и путаных командах обратная связь или искажается, или совсем не обнаруживается.



*Рис. 1.1.* ***Схема управления***

Командная информация подается в целях достижения опре­деленных поставленных целей, решения задач. Получение ре­зультата, естественно, зависит прежде всего от качества, способа подачи информации, что в сущности и составляет основу мето­дов управления, их многообразия, классификации по критериям и признакам.

Основополагающим в управлении является определение ро­ли, места человека как объекта управления. По этому критерию различают демократический и авторитарный стили управления.

***Демократическое управление*** основывается на том предпо­ложении, что для человека естественным состоянием является деятельность, работа и что он способен к самоуправлению, самоконтролю и не избегает ответственности. Поэтому внеш­ний контроль не рассматривается как решающее средство достижения целей. Такой стиль управления предполагает де­легирование полномочий, предоставление большой самостоя­тельности в соответствии с функциями, привлечение к при­нятию решений. Допускаются дискуссии, необязательна еди­нодушная поддержка лидера.

***Авторитарное управление*** исходит из того, что средний че­ловек изначально избегает труда, не честолюбив, уходит от ответственности, с удовлетворением принимает руководство над собой. Поэтому для повышения эффективности труда его надо принуждать, контролировать. А это может обеспечить власть, единоначалие при ограничении прерогатив объектов управления. При авторитарном управлении ответственность и контроль сосредоточены в основном на верхнем уровне; скла­дывается режим личной власти в разных формах — от мягких, сочетающихся с элементами демократии, до диктатуры; элита

демонстрирует преданность лидеру, все готовы выполнять его указания.

Демократический стиль управления имеет тенденцию к анархизму, а авторитарный — к тоталитаризму. При анархиче­ском управлении никто не вмешивается в естественный ход со­бытий, в свободную игру законов и факторов. Предполагается, что ответственность сама по себе распределяется целесообраз­но\*. На качестве российской власти отражается ее переходное состояние: условия новые, а структурная и функциональная организация, менталитет во многом прежние; законы приняты с учетом достижений западного права, но действуют с большими отступлениями; имеются выборы органов власти, а повседнев­ного контроля общества за властью недостает.

\* У демократии и анархии один корень — свобода, но при демократии действуют законы, защищающие и гарантирующие свободу для всех. Государственное управление 90-х годов XX в. в России допускало симбиоз демократии, авторитаризма и анархизма.

**• *По характеру взаимоотношений*** центральной власти с вхо­дящими в состав государства административными, националь­ными единицами система государственного управления может быть координационной или субординационной. *Координационное управление* реализуется в форме федерацииили конфедерации. Федерация имеет, а конфедерация не имеет единого органа госу­дарственной власти. Члены федерации могут иметь собственные Конституции, законодательные, исполнительные, судебные орга­ны. Наряду с этим образуются единые федеральные органы государственной власти; устанавливается общее гражданство, денежная единица и т.д. При конфедерации образующие ее государства сохраняют независимость, имеют свои органы государственной власти и управления. Для координации действий в определенных целях (высшие политические, военные и т.п.) государства создают объединенные органы. Россия согласно Конституции является федеративным государством, включает 89 субъектов федера­ции и различные .формы местного самоуправления.

*Субординационное управление* базируется на жестком админи­стративном подчинении, воздействии на нижестоящих должно­стных лиц органов управления, принуждении к выполнению ко­манд, поступающих из вышестоящих органов управления. Оно характерно для унитарного государства, которое в своем составе не имеет федеративных единиц, а подразделяется на администра­тивно-территориальные единицы (области, районы и др.). В уни­тарном государстве органы власти всех уровней действуют по единым нормативам, аппарат управления отвечает нуждам обще­ственной системы, разделение властей практически отсутствует. Примером субординационного управления может служить госу­дарственная система СССР, где высшая власть фактически при­надлежала партийным комитетам республик, краев, областей, действовавшим по директивам центрального комитета.

**• *По критерию использования форм собственности и владения имуществом*** различают федеральное, региональное, муници­пальное (местное) и частное (корпоративное) управление. Государственная собственность подразделяется на федеральную соб­ственность и собственность субъектов Российской Федерации (региональная собственность). Свои объекты собственности имеют также органы местного самоуправления (муниципальная собственность). Для управления объектами собственности каж­дого уровня образуются соответствующие органы. Объектами *федерального управления* являются природные ресурсы, недра земли, естественные монополии, акции приватизированных предприятий и ряд других объектов. Объекты *регионального и муниципального управления* определяются на основе соглашений о разграничении собственности между органами власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

**• *По воздействию на управляемый объект*** выделяется отрас­левое и территориальное управление. *Отраслевое управление* предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия. Наиболее эффективно оно реализуется в управле­нии через министерства, которые осуществляют единую техни­ческую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутри­отраслевые пропорции.

Отраслевое управление в плановой экономике предполагает обоснование цели (производство конкретных видов продукции), применение управленческих функций (планирование, организа­ция, контроль), построение организационной структуры звеньев управления (предприятие, объединение, министерство), разработку народно-хозяйственных, межотраслевых, отраслевых балансов.

Отраслевое управление позволяет конкретнее видеть пер­спективу развития. Но в последнее время его роль снижается. С переходом к рынку утрачивается понятие отраслевой принад­лежности и отраслевой классификации. Высокие технологии требуют расширения рамок предприятия; решение проблем ча­ще находится на стыке отраслей. Например, химический ком­плекс может строиться по заказу легкой промышленности.

Поэтому на передний план выступают формы межотрасле­вого управления — корпорации, действующие на акционер­ной основе.

Корпорация не выходит из сферы государственного управ­ления, а служит как бы его второй ступенью. Государство пре­доставляет ей заказ на производство нужной стране продукции; пакет акций корпорации формируется с участием государствен­ных предприятий; корпорация получает в доверительное управ­ление государственную долю акций ранее приватизированных предприятий и негосударственные акции. Интересы государства гарантируются также советом директоров, в который входят представители федеральных органов исполнительной власти. Например, созданы корпорации «Компомаш» (авиакосмическая сфера), «Антей», «Российская металлургия». Элементы государ­ственного управления второй ступени применяются также в финансово-промышленных группах.

*Территориальное управление* осуществляется тремя источни­ками власти: федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федера­ции, местным самоуправлением. Территориальное управление обеспечивает рациональное размещение производства, углубле­ние специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития и решение других задач государственной региональной политики. Оно предполагает разграничение прав и ответственности между федеральными и региональными, законодательными и исполни­тельными органами власти.

**• *По способу учета интересов объектов управления*** различают административное и экономическое управление. *Администра­тивное управление* непосредственно воздействует на интересы вправляемых с помощью разрешения, запрета, принуждения, применяемых независимо от их мнения. Оно является необхо­димым компонентом любого управления, хотя его масштабы могут быть разными. В структуре исполнительных органов с не­сколькими уровнями управления оно имеет самодовлеющее значение и реализуется через назначение, освобождение от ра­боты, поощрение, наказание должностных лиц. В государствен­ном регулировании экономики администрирование осуществля­ется в лицензировании деятельности, квотировании экспорта, импорта и в других случаях.

В рыночной экономике имеется немало проблем, остающих­ся в сфере компетенции государственных органов и решаемых административными методами. При этом они могут сочетаться с чисто рыночными: размещение инвестиций, подрядных работ на конкурсной основе и др.

*Экономическое управление* воздействует на интересы объектов управления косвенно, т.е. через хозяйственное законодательст­во, финансовую, денежную и кредитную государственную поли­тику. Отсутствует прямое принуждение или поощрение. Объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае противоречия их законодательству он возмещает ущерб государ­ству. Например, за неуплату налогов взыскивается штраф и применяются другие санкции.

• В зависимости ***от срока исполнения принимаемых решений*** управление подразделяется на оперативное, тактическое и стра­тегическое.

*Оперативное управление* призвано решать текущие или воз­никающие в результате нежелательных отклонений задачи. Оно ставит конкретные, количественно измеряемые ориентиры и использует ситуационный подход, при котором выбирается при­емлемый вариант исходя из сложившихся условий. Примером оперативного управления может служить принятие постановле­ний Правительства РФ об обеспечении устойчивой работы на­родного хозяйства в осенне-зимний период. Федеральным орга­нам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается обеспечить соз­дание к началу осенне-зимнего периода необходимых запасов топлива на объектах промышленности, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и других отраслей экономики, разра­ботать и осуществить мероприятия по своевременной подготов­ке их к работе в указанный период, а также принять исчерпы­вающие меры по обеспечению своевременной оплаты использо­ванных топливно-энергетических ресурсов потребителями.

*Стратегическое управление* определяет цели и задачи, долго­срочную ориентацию по вопросам развития страны в целом или по отдельным сферам, объектам, территориям, задаёт направле­ния деятельности каждому звену управления. Стратегическое управление имеет глубокое обоснование и увязывается с общим политическим курсом государства или с доктриной того или иного его направления, реализует выбранный курс.

Различают стратегии: *общеэкономические —* роста, стабилиза­ции, преодоления кризиса (выживания), структурных перестро­ек; *отраслевые —* использования материально-сырьевых запасов, развития наукоемких производств, освоения космоса и др.; *функциональные —* подавления инфляции, привлечения инве­стиций и др.

Страны, добившиеся больших успехов в экономике, исполь­зовали различные стратегии развития (отдельно взятые или в комбинации), которые отражали специфику их потенциала. В одних случаях это была стратегия использования природных ре­сурсов для увеличения экспорта, чтобы направить доходы от него в развитие отраслей, ориентированных на внутренний ры­нок; в других — стратегия создания новых продуктов и техно­логий, формирования спроса на них и новых рынков. Стратегия преследования предполагает развитие промышленности с опо­рой на дешевую рабочую силу и сырье в целях освоения произ­водства конкурентоспособной продукции.

Основой стратегического управления являются стратегиче­ский план, концепции развития и другие документы, отражаю­щие постановку и методы достижения долгосрочных целей. Стратегия должна быть максимально ясной и убедительной. Она выбирается поэтому из нескольких возможных вариантов и формируется по видам деятельности, обеспечивающим преиму­щества по сравнению с другими направлениями, Например, разрабатывается стратегия, связанная с наличием дешевых сырьевых ресурсов, редкоземельных полезных ископаемых, достигнутых успехов в развитии отдельных видов наукоемких про­изводств. При этом учитывается характер поведения отечественных и зарубежных поставщиков на внутреннем рынке, необходимость и масштабы экспортной ориентации производства, варианты действий при неблагоприятных условиях.

Для реализации стратегических установок используются действующие и создаются дополнительные структуры управления, вторые призваны превращать стратегические замыслы в теку­щие производственно-хозяйственные планы, подлежащие практической реализации. В процессе стратегического управления проводится ситуационный анализ для выявления проблем и воз­можностей, потенциала и скрытых резервов, оценивается реаль­ное положение, правильность направления движения на проме­жуточных этапах, краткосрочные и долгосрочные последствия уже принятых решений, обосновывается выбор стратегического ядра для следующего этапа реализации стратегического плана.

Стратегическое управление позволяет надежнее координиро­вать усилия различных органов государственной власти, ответ­ственнее подходить к учету возможностей, положительных и отрицательных факторов, угроз и рисков, выбору альтернатив, распределению ресурсов.

*Тактическое управление* выражается в конкретных действиях для реализации стратегических установок. На базе надежной информации сравниваются показатели стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. Если они неутешительные, то принимаются меры по исправлению поло­жения. Данные меры могут включать пересмотр каких-то целей, если выявилось действие ранее неучтенных и неконтролируемых факторов. Важно постоянно следить за результатами, правильно выбирать момент для корректировки действий, стимулировать гибкость, масштабность мышления, инициативность всех участ­вующих в тактическом управлении.

**• *Антикризисное управление*** вводится для предупреждения и проведения процедуры банкротства предприятий; оно включает управление через арбитражных управляющих, а также управ­ляющих предприятиями-должниками по договору подряда. Ан­тикризисное управление является принудительным и внешним, так как осуществляется органами, входящими в иную, чем предприятие, систему. Для предупреждения банкротства при арбитражном управлении могут быть использованы селективные методы, т.е. выделение приоритетных направлений с примене­нием ресурсной и других видов поддержки.

Арбитражный управляющий решает задачи: стабилизация про­изводства, обеспечение текущих платежей, реструктуризация нако­пившихся долгов. Он должен искать компромиссные решения со­вместно с юридическими владельцами предприятия, временно от­страненными от управления, и местными органами власти.

В соответствии с Положением об аттестации специалистов по антикризисному управлению для назначения арбитражны­ми управляющими, а также управляющими предприятиями-должниками по договору подряда проводится аттестация специально созданной Федеральной службой России по финан­совому оздоровлению и банкротству (ФСФО России) комис­сией в форме собеседования. Аттестат антикризисного управ­ляющего является основанием для рассмотрения вопроса о назначении его владельца в качестве управляющего предпри­ятием-должником, а также рекомендации для назначения в качестве арбитражного управляющего.

**• *Доверительное управление*** осуществляется на основании договора, сторонами которого выступают учредитель управления (собственник имущества) и доверительный управляющий (ком­мерческая организация или индивидуальный предприниматель). Проводится конкурс на право заключения договора доверитель­ного управления. Победителем признается участник, предложив­ший наиболее обоснованное решение и имеющий наилучшие профессиональные возможности для его реализации.

Доверительный управляющий управляет по поручению и в интересах собственника, за счет доходов от использования иму­щества он возмещает расходы по доверительному управлению и получает вознаграждение.

Договор доверительного управления акциями, находящими­ся в государственной собственности, с победителем конкурса заключает Министерство имущественных отношений Россий­ской Федерации (Минимущество России). Основными задача­ми доверительного управления акциями являются повышение курсовой стоимости и ликвидности акций, предотвращение возникновения задолженности у предприятия перед бюджетом, по выплатам зарплаты и иным обязательным платежам.

В практической деятельности по государственному управле­нию руководствуются принципами, этическими нормами, кото­рые служат обобщенным выражением рациональной практики управления. Основными из них являются:

**1.** *Сочетание полномочий с ответственностью.* Полномочия — это право принимать решения; ответственность — обратная сторона полномочий. Руководитель получает жестко ограничиваемые полномочия и заранее оговоренные масштабы ответственности.

**2.** *Выделение ведущего звена.* Ведущими (приоритетными) считаются сферы, отрасли, социально-экономические пробле­мы, от развития и решения которых зависит состояние всего общества. По ведущим звеньям предварительно разрабатываются целевые программы, они получают преимущественное материально-финансовое обеспечение.

**3.** *Комплексность.* При обеспечении приоритетов предусматри­вается соответствующее развитие других сфер, особенно смежных.

**4.** *Соподчиненность.* Интересы меньшего объекта не могут быть выше интересов более крупного объекта. В иерархической цепи управляющих и управляемых каждое среднее звено высту­пает в роли и управляемого и управляющего. Утверждаются правила, определяющие, кто, как, на каком уровне и какое са­мостоятельно принимает решение.

**5.** *Единоначалие.* Исполнитель получает задание непосредст­венно только от одного руководителя. За выполнение работы руководитель отвечает в полной мере, если обладает всей пол­нотой принятия решений в данной сфере.

**6.** *Инициативность.* Добровольная разработка исполнителем плана мероприятий и обеспечение его выполнения.

**7.** *Соответствие цели средствам ее достижения.* Цель не всегда оправдывает средства. Определение границы допустимой цены достижения цели, масштабов принуждения к исполнению и наказания. Важно соблюдать этот принцип при радикальных преобразованиях общества.

**8.** *Своевременность принятия решения.* Для достижения одной и той же цели могут предлагаться даже диаметрально противо­положные пути ее достижения. Истинность программы на стар­те определить невозможно, критерием выступят только практи­ческие шаги по тому или иному пути. Лучше принять решение, идти вперед даже методом проб, чем медлить, стоять на месте.

**9.** *Сочетание линейных и функциональных служб.* Линейному руководителю сложно выполнять многочисленные функции управления, для этого нужна подготовка по многим отраслям знаний. Поэтому линейное руководство осуществляется с по­мощью функциональных органов, состоящих из квалифициро­ванных специалистов по отдельным функциям управления. Ру­ководитель сложной системы направляет, объединяет и коорди­нирует деятельность линейных руководителей и руководителей функциональных служб.

**10.** *Предупреждение проблем.* Управленческие задачи должны решаться таким образом, чтобы не возникали новые проблемы.

От государственного следует отличать корпоративное управ­ление. Государственное управление распространяется на объек­ты любой сферы и формы собственности, а объектом корпора­тивного управления является в основном производственная сфера негосударственной собственности. В ряде случаев крупные градообразующие предприятия вынужденно берут на себя социальные функции вместе с муниципальными службами.

Корпоративное управление имеет три точки опоры: поста­новка целей, изучение и определение спроса на продукцию, организация производства. Оно осуществляется собственника­ми и в интересах собственников предприятий. Естественно, что собственник не может эффективно управлять предприяти­ем только на основании того, что он его приобрел. Для управ­ления нужны знания, опыт и многое другое. Поэтому перво­степенная роль в корпоративном управлении принадлежит ме­неджерам, выполняющим исполнительные функции.

Менеджеры реализуют стратегические решения, управляют капиталом. Они рискуют меньше, чем акционеры (собственни­ки). Но им могут быть проданы акции своего предприятия.

Собственники осуществляют надзор и контроль за работой исполнительных органов через советы директоров (наблюда­тельные советы) и независимого аудита.

Тем не менее отношения менеджеров и акционеров не ис­ключают возникновения конфликтных ситуаций. На предпри­ятиях США сложилась ситуация «сильных менеджеров, слабых собственников», что вынудило правительство ввести систему мер защиты акционеров от своекорыстия менеджеров. В Европе традиционно погоду определяют «сильные владельцы блоки­рующих пакетов акций».

Успех корпоративного управления определяется совокупно­стью факторов, среди которых важное значение имеют наличие хорошо продуманной стратегии, здоровой корпоративной куль­туры, сильной и последовательной нацеленности на достижение прибыли. За годы рыночного хозяйствования корпоративное управление выработало заповеди, которым следуют многие фирмы. Это — честность, прозрачность финансовой деятельно­сти, подотчетность, ответственность, максимальная лояльность и удовлетворение запросов покупателей, стремление к лидерству в бизнесе, его глобализации.

Принято считать менеджмент на государственном предпри­ятии менее эффективным потому, что расходятся интересы ме­жду предприятием и государством, которому всегда не хватает денег и оно по-своему распоряжается результатами его работы. Это неверно: в принципе работа менеджеров не зависит от формы собственности на предприятие.

Если государство самоустраняется от непосредственного управления предприятиями, то повышается роль качественного корпоративного управления, в становлении которого заинтересовано и государство, так как частные предприятия остаются источником доходов казны через уплату налогов.

В России нельзя строить систему управления умозритель­но, согласно чьим-то представлениям об идеальной демокра­тии, полагаясь на стихийное пробуждение инициативы, пред­принимательства.

В стране 2/3 территории — Север и зоны рискованного зем­леделия, громоздкие затратные инфраструктура, транспортная сеть, уязвимые границы. Надежное функционирование и вос­производство хозяйства страны, даже только того, что есть, тре­бует эффективной системы государственного управления по вертикали и горизонтали, жесткой централизации оскудевших бюджетных средств, консолидации общества на базе решения конкретных задач.

Государственное управление должно обеспечить функциони­рование хозяйственного механизма; развитие социальной, эко­логической и других сфер, где применение рыночных отноше­ний нецелесообразно и неэффективно; укрепление российской государственности и позиции страны в мире.

**Вопросы для повторения**

1. *В чем состоит необходимость усиления влияния государства на развитие общества?*
2. *Раскройте методологию государственного управления.*
3. *Назовите научные школы управления.*
4. *Дайте характеристику парламентской республике.*
5. *В чем характерные особенности президентской республики?*
6. *В чем заключаются признаки гражданского общества?*
7. *Дайте характеристику российской государственности.*
8. *Дайте характеристику демократическому и авторитарному стилям управления.*
9. *В чем суть корпорации как формы межотраслевого управления?*
10. *В чем сущность экономического и административного управления?*
11. *Как организуется стратегическое управление?*

# Глава 2. Структура органов государственной власти

• *Принципы федеративного устройства* • *Разделение государст­венной власти* • *Органы государственной власти и их полномочия* *•Система федеральных (центральных) органов исполнительной власти* • *Территориальные органы исполнительной власти* • *Орга­ны представительной и исполнительной власти субъектов РФ* *•Федеральные суды* • *Суды* *субъектов РФ* • *Законотворчество органов власти*

Носителем суверенитета и единственным источником вла­сти в России является народ, который осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственного управ­ления и местного самоуправления. В здание российской госу­дарственности заложены права и свободы личности, многооб­разие форм собственности, разделение властей, многопартий­ность, приоритет права.

Согласно Конституции РФ Россия — федеративное госу­дарство. Федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разгра­ничении предметов ведения и полномочий между органами вла­сти Российской Федерации и субъектов РФ, равноправии и са­моопределении народов страны.

Во взаимоотношениях с федеральными органами государст­венной власти и между собой все субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная об­ласть, автономные округа) равноправны.

## 2.1. Становление российского федерализма

Форма государственного устройства зависит от общественного строя, экономического, геополитического, внешнего положения страны. Для России вечным является вопрос о том, как управ­лять огромной территорией. Цари выстраивали жесткую испол­нительную вертикаль сверху вниз. В СССР предпринимались попытки найти оптимальный вариант отношений между цен­тром и регионами по вертикали и горизонтали — от жесткого централизма до совнархозов\*.

\* Совет народного хозяйства — в 1917—1932, 1957—1965 гг. — орган управления промышленностью, строительством в экономических и административных регионах.

Государство может быть унитарным или федеративным. Ос­новными признаками унитарного государства являются равенство правового положения всех граждан, сильная президентская власть, однопалатный парламент, жесткая централизованная структура исполнительной власти. *Унитарное* правление предполагает адми­нистративное подчинение, следование инструкциям, если даже это невыгодно исполнителю. Оно централизует основные функции государства, но и гарантирует их выполнение. *Федеративное* государство характеризуется децентрализацией управления, передачей ряда важных его функций субъектам федерации, оно предоставляет свободу действий, но без гарантий.

Несколько независимых государств могут образовать *конфеде­рацию —* союз государств. Он может иметь общие органы власти: парламент, правительство, верховный суд. Отличительная осо­бенность конфедерации в том, что акты ее органов вступают в силу после ратификации входящими в союз государствами (в фе­дерации акты высшей власти имеют прямое действие)\*.

\* Однако в такой классификации есть условности. Так, ЕС имеет черты конфедера­ции и Федерации. Во главе Швейцарской конфедерации единый президент и 2-палатное Федеральное собрание, избираемое всем населением. Западные полито­логи под федерацией понимают систему государственного устройства, организаци­онно-управленческую вертикаль от самоуправления до наднационального органа.

СССР являлся унитарным государством де факто, но не де юре. Унитарность придавала единая государственная идеология и руководящая и направляющая роль одной политической пар­тии. Согласно же Конституции СССР, союзные республики об­ладали широкими полномочиями и правами вплоть до выхода из состава СССР, и они реализовали это право. В 1991 г. был подготовлен к подписанию новый Союзный договор, при этом его подписание или неподписание объявлялось добровольным делом. Верховный Совет СССР постановлением от 29 августа 1991 г. предложил республикам, как изъявившим желание под­писать Союзный договор, так и не выразившим готовности к его подписанию, заключить договоры (соглашения) об экономическом, валютно-финансовом сотрудничестве, обороне, эко­логической безопасности, защите прав и свобод граждан независимо отих национальности.

Однако подписание нового Союзного договора не состоялось, а три республики (РСФСР, Украина, Белоруссия) обнародовали соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). Эйфория у народных депутатов была так высока, что они почти единогласно, невзирая на партийную принадлежность, проголосовали за денонсацию Договора об образовании СССР от 1922 г., ратифицировали соглашение о создании СНГ и обрати­лись ко всем союзным республикам с просьбой присоединиться к Содружеству для взаимовыгодного сотрудничества в интересах всех народов (постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-1, 2015-1).

Главы независимых государств — Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, Украины, опира­ясь на решения своих парламентов, 21 декабря 1991 г. подписали в Алма-Ате соглашение о создании СНГ, констатировав, что с образованием СНГ СССР прекращает свое существование.

Для России с ее огромной территорией, множеством нацио­нальностей, существенными различиями между регионами фе­дерация является оптимальной формой государственности, ус­ловием сохранения единства страны, стабильности. В стране проживают 130 этносов, 26 народов насчитывает каждый при­мерно по 100 тыс. чел., а 26 народов Севера в сумме составляют примерно 200 тыс. чел.

Требуется и обеспечить равенство по правам и обязанно­стям, и создать условия для сохранения национальной самобытности всех народов. Малочисленные народы, в местах их компактного проживания вправе создавать органы территориаль­ного общественного самоуправления с учетом национальных, исторических и иных традиций. Однако национальный аспект не должен превалировать, так как он может привести в действие силы геополитического растяжения, подрывающие единство и безопасность страны.

Россия как крупнейшее многонациональное государство проводит политику, направленную на создание равноправных отношений между народами, формирование демократических механизмов разрешения национальных проблем, поддержку и развитие национально-культурных автономий, объединение уси­лий всех звеньев государственной системы для борьбы с агрессивным национализмом, достижения межнационального согла­сия. России не подходит ни «губернизация» республик, ни «республиканизация» областей. Концепция государственной нацио­нальной политики положена в основу при разработке федераль­ных, региональных и местных программ развития.

Совершенная федерация предполагает гармоничные, согласо­ванные отношения Центра и регионов на основе законодатель­ного разграничения полномочий, выражения и обеспечения Цен­тром интересов регионов. В единстве составляющих федерацию Центр является прежде всего политическим понятием. Он олице­творяет неделимый суверенитет, отвечает за соблюдение прав граждан. Никаких региональных суверенитетов не должно быть, как и гражданства отдельных территорий. Центр не должен неза­конно вмешиваться в дела регионов, принимать необоснованные решения, но разумная централизация необходима и вписывается в федерализм.

Федерализм предполагает единство ветвей власти в центре и на местах, недопущение приоритета национальных или тер­риториальных интересов над общегосударственными, полити­ческого, экономического, правового сепаратизма, не выносит заигрываний с субъектами федерации, расширения их прав в обмен на лояльность, перекладывания ответственности без прав и компенсаций.

Центр разрабатывает общенациональную стратегию с учетом обеспечения экономического федерализма: воспроизводство, раз­витие внутреннего рынка, организация финансовой, кредитной, денежной систем, развитие горизонтальных связей регионов, более равномерное распределение по стране капитала, отсутст­вие запретов на вывоз товаров за пределы региона или их ввоза, тормозящих развитие рынка и ущемляющих права людей. Ак­цент делается на развитие горизонтальной интеграции, повыше­ние эффективности производства.

С экономическим непосредственно связан бюджетный феде­рализм, от которого во многом зависит прежде всего социаль­ный климат в регионах. Сущность его заключается в установле­нии таких принципов межбюджетных отношений, при которых гражданам гарантируется социальный минимум независимо от территории проживания.

Российская Федерация создана не традиционным путем и не на пустом месте. Обычно федерацию образуют ранее неза­висимые государства на основе федеративного договора. По­сле распада СССР Россия в границах РСФСР уже была федеративным государством. Естественно, что социалистическая и либерально-демократическая федерация — не одно и то же: первая имеет тенденцию к унитаризму, вторая — к конфедерализму. В РСФСР существовали административно-террито­риальные (политико-административные, национально-терри­ториальные) единицы в рамках единого государства. В феде­ративном государстве территориальные единицы являются государствоподобными образованиями, субъектами федерации, что предполагает иные принципы их отношений с федеральным центром. Следовательно, прежняя форма федерации наполняется новым содержанием.

Для этого приняты фундаментальные правовые акты, законы о собственности, бюджете, денежном обращении, разграниче­нии предметов ведения и полномочий между органами государ­ственной власти различных уровней, на базе которых постепенно складывается модель федеративного государства, отвечающая современным социально-экономическим и политическим требованиям и учитывающая исторический опыт.

Основой формирования федеративных отношений послужили Федеративный договор, Конституция РФ.

*Федеративный договор* подписан 31 марта 1992 г. представи­телями сначала республик, а затем краев, областей, автономий (не подписали Чеченская Республика и Республика Татарстан), что ознаменовало переход к федеративному устройству России. федерацию образовали административно-территориальные и национально-территориальные единицы: республики, края, об­ласти, города федерального значения, автономная область, ав­тономные округа, которые стали субъектами РФ. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Края, области, города федерального значения, автономная об­ласть, автономные округа имеют свой устав и законодательство.

*Конституция РФ* закрепила такие принципы федеративного государства, как единство правового поля (верховенство Конституции РФ и федеральных законов, соответствие конституций республик и уставов других субъектов РФ Конституции РФ); незыблемость территориальной целостности государства, недопустимость одностороннего изменения статуса субъекта РФ; единство основ государственного строя; общность экономиче­ского пространства (системы финансов, налогов, недопущение таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, средств, ограничения перемещения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны приро­ды и культурных ценностей); равноправие субъектов РФ в от­ношениях с федеральным центром и между собой.

О признаках федеративных отношений свидетельствуют также следующие показатели:

• верхнюю палату парламента, наделенную важными кон­ституционными полномочиями, составляют представители законодательной и исполнительной власти субъектов РФ;

• в распоряжении органов государственной власти субъек­тов РФ находятся налоговые доходы;

• главы субъектов РФ избираются населением прямым го­лосованием;

• функционируют органы местного самоуправления.

Федерализм развивался по двум направлениям: законода­тельное и договорное. Первому направлению следовали субъек­ты РФ, не претендующие на расширение полномочий и льгот; второму — субъекты РФ, которых не удовлетворяют рамки дей­ствующих положений, добивающиеся фиксирования в договорах дополнительных прав. Но в обоих случаях должны соблюдаться принципы верховенства Конституции РФ и федеральных зако­нов, равноправия субъектов РФ, недопустимости ущемления интересов России и субъектов РФ.

Принятием базовых системообразующих законов закрепля­ются границы прав и ответственности за экономические и по­литические решения на разных уровнях управления, их ресурс­ная и финансовая база, механизм беспрепятственного прохож­дения управленческих «импульсов» и обратной связи от феде­рального центра до местного самоуправления.

Договорные отношения в Конституции РФ признаны в качестве основного механизма разграничения предметов ве­дения и полномочий. В других странах, где практикуются договоры и соглашения, они имеют подзаконный, вспомога­тельный характер.

Однако федерация строилась с самого начала во многом не­последовательно, больше подчинялась политической целесооб­разности, чем стратегическим интересам. Поэтому современный федерализм имеет переходную, еще окончательно не сформиро­вавшуюся, а значит, и неустойчивую форму. Он находится под воздействием факторов как укрепляющих единство страны, так и подтачивающих его. Россию тянут одни в конфедерацию, другие — в унитарное государство.

Конфедерация противопоказана России, так как велика тер­ритория, многонационально население, большое количество субъектов Федерации. В чистом виде конфедерация не наблюда­ется и в небольших странах. Так, в Швейцарии, имеющей по .общему признанию образцовую конфедерацию, централизации не меньше, чем в иных унитарных государствах.

Тем не менее на территории страны уже появились анкла­вы с ограниченным государственным суверенитетом. Первый толчок центробежным тенденциям был дан в 1990 г. приняти­ем Декларации о суверенитете России, после чего аналогич­ные декларации приняли большинство автономных республик РСФСР, появилось несколько суверенных государств, отде­лившихся если не территориально, то юридически. Суверенизацию автономий активно поддерживало руководство России в обмен на поддержку в борьбе с союзным Центром\*.

\* «Будет конфедеративный договор внутри всей России. Не надо исходить из того, сколько вам даст прав Россия, а надо исходить из того, сколько вы можете взять и какую долю власти делегировать России... Возьмите такую долю само­стоятельности, какую можете переварить. А что не можете — отдайте России по договору». (Б. Ельцин. Выступление в августе 1990 г. в Татарстане.)

Намерения выйти из состава Российской Федерации явно никто из субъектов РФ не демонстрирует. Но государствен­ность подтачивает, политическое и экономическое единство страны расшатывает, центральную власть ослабляет регио­нальный сепаратизм. Питательной его средой являются наде­ление всех субъектов РФ правом издания законов; назначе­ние прокуроров субъектов РФ по согласованию с ними; от­сутствие права федерального вмешательства и принуждения по отношению к субъектам РФ.

В Конституции Татарстана записано о праве продажи земли, в том числе иностранцам. Обозначилась тенденция: националь­ным республикам и округам, богатым ресурсами регионам — од­ни права, остальным — другие. Для республик статус договора с Центром стал выше Конституции РФ.

В 1998 г. из рассмотренных Министерством юстиции РФ 30 тыс. нормативных актов субъектов РФ 30% оказались проти­воречащими Конституции РФ и федеральным законам. Основ­ные нарушения относятся к деятельности органов государствен­ной власти, законодательству о выборах, лицензированию, обо­роту алкогольной продукции. Такие нормативные акты регионов разрушают единое правовое поле: граждане одного государства живут по разным законам в зависимости от места проживания.

Особый республиканский статус субъектов РФ порождает и экономический сепаратизм. Например, Татарстан на основе соглашения о межбюджетных отношениях:

• отчисляет в федеральный бюджет 1% подоходного налога, остальные субъекты РФ — 100%;

• оставляет 50% НДС, другие субъекты РФ — 25%;

• зачисляет в свой бюджет акцизы.

В Тюменской области добываются 60% нефти, 95% газа от всей добычи в России. Но за счет природных ресурсов процве­тают компании с офисами в Москве, а область не только не стала вторым Кувейтом, но не имеет средств для самого необхо­димого. Областная администрация не может получить в управ­ление хотя бы 5%-й пакет акций: реальные, а не формальные хозяева не намерены делиться.

Если Центр не контролирует свои структуры, демонстриру­ет неуправляемость де-факто (при наличии де-юре полномо­чий), то руководители регионов берут на себя более широкие полномочия, чтобы компенсировать слабости Центра. Возмож­ности для этого имеются, так как Министерство имуществен­ных отношений РФ реально не управляет государственной соб­ственностью, а предприятия являются должниками региональ­ных администраций (местных бюджетов). К должникам приме­няются такие меры, как реструктуризация, смена владельца, банкротство, в конечном счете предприятия переходят в регио­нальную собственность и передаются в управление предпри­нимателям и менеджерам.

Субъекты РФ претендуют также на участие в выполнении функций по управлению предприятиями федеральной собст­венности:

• реформирование, реорганизация, приватизация;

• передача в аренду или залог имущества или акций;

• предъявление исков о банкротстве.

Для упрочения своего положения региональные лидеры включаются и в политическую борьбу. Они создают объеди­нения для участия в выборах в Государственную Думу, чтобы повлиять на состав парламента, увеличить представительство от региона.

Федеральные и региональные органы образуют единую систему власти, но реальноне действует ни исполнительная ни законодательная вертикаль. Во многом это связано с вы­борностью региональных и местных органов. Выборность на­селением принято связывать с демократией, а назначение — с авторитаризмом. Но это формальный и неподтверждаемый жизнью подход,

Прямые выборы непосредственно населением имеют смысл в масштабе среднего села или производственного предприятия. В районе или городе осознанный выбор в пользу потенциаль­ного лидера могут сделать не более 50—100 человек, могущих знать его по деловым качествам, остальные голосуют или нау­гад, или под влиянием агитации. Это присуще и выборам более высокого уровня вплоть до главы государства. Фактически в развитых демократиях применяются не прямые выборы, а кос­венные, т.е. выбирает не население, а уполномоченные кем-либо лица. Население не выбирает, а одобряет или отрицает кем-то сделанный выбор.

Выборный руководитель оказывается вне контроля сверху и снизу, ему не нужен сильный вышестоящий орган власти, так как он ограничивает поле для маневра. Глава региона ста­новится независимым от Центра. Отвечая за все происходя­щее в регионе, его глава, со своей стороны, не имеет рычагов управления муниципальными образованиями.

За 10 лет преобразований произошло серьезное ослабление федеральной власти России. Во многих регионах полномочные представители Президента РФ в субъектах РФ и территориаль­ные органы федеральных органов исполнительной власти стали придатками губернаторской власти.

Россия оказалась перед выбором: или решения Центра будут исполняться на местах, или в регионах будут сосуществовать две независимые системы государственного управления — федеральная и региональная, что парализует управление. Поэтому потребовались решительные меры, способные укрепить государственность и федеральную власть в регионах. Ими стали инициативы Президента РФ по введению полномочных представи­телей Президента РФ в федеральных округах, нового порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания, а также отзыва руководителей и прекращение полномочий орга­нов власти субъектов РФ и местного самоуправления, примене­нию прямого президентского правления в регионах.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849:

• утвержден перечень семи федеральных округов (см. при­ложение 3);

• институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;

• устанавливается порядок размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по согласованию с полномочными представителями Прези­дента РФ в федеральных округах.

Целями реорганизации являются обеспечение реализации Президентом РФ своих полномочий, повышение эффективно­сти федеральных органов государственной власти, совершенст­вование контроля за исполнением решений федеральных орга­нов управления, упрочение единого правового пространства на всей территории страны.

Указанные меры не выходят за пределы конституционного поля, не меняют федеративное устройство, прежняя система не упраздняется, а как бы уходит на второй план. Эти меры призваны оптимизировать президентскую вертикаль управле­ния, вывести федеральные структуры из-под влияния регио­нальных властей, жестко подчинить их Центру. Федеральные округа не отменяют административно-территориальное деле­ние, исполнительная власть остается у глав субъектов РФ, их полномочия не перераспределяются. Таким образом, меняет­ся управленческая структура без изменения полномочий ре­гиональных органов, создается параллельная система управ­ления и контроля. В каждом федеральном округе действует полномочный представитель Президента РФ, который обес­печивает реализацию конституционных полномочий главы государства. Вместе с оптимизацией президентской вертикали улучшается схема размещения федеральных органов исполни­тельной власти в регионах.

Федеральные округа можно разделить на три группы по уровню промышленного развития: высокий уровень (Северо-Западный, Уральский округа), средний (Центральный, Си­бирский, Дальневосточный, Приволжский), низкий (Южный округ) (табл. 2.1). Доля высокоразвитых федеральных округов в промышленном производстве превышает долю в численно­сти населения.

Новое федеральное деление, естественно, не решает всех проблем преобразования России в государство с сильной цен­тральной властью.

*Таблица 2.1.* ***Основные показатели федеральных округов***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Округ*** | ***Доля по отношению к Российской Федерации, %*** | | | | ***Денежный доход***  ***на 1 чел.,* руб./мес.** | |
| ***населения*** | | ***промышленного производства*** | |
| Центральный | | 26,5 | | 21,2 | | 1 428 |
| Северо-Западный | | 9,8 | | 12,7 | | 1 578 |
| Южный | | 14,4 | | 6,3 | | 1 013 |
| Приволжский | | 22,2 | | 23,0 | | 1 039 |
| Уральский | | 8,7 | | 16,6 | | 1 695 |
| Сибирский | | 13,4 | | 14,5 | | 1 794 |
| Дальневосточный | | 5,0 | | 5,7 | | 2 016 |

Однако укрепление вертикали президентской власти спо­собствует утверждению законности, защите от произвола мест­ных властей, что явно отвечает интересам рядового человека. Поэтому неправы те, кто видит в реформе власти возврат к унитарному государству, возрождение имперских наместников, очередное переписывание Конституции. Никакого перераспре­деления власти от избранных населением глав субъектов РФ в пользу назначенных представителей Президента РФ не проис­ходит; не отменяются ни статьи Конституции РФ, ни Федера­тивный договор. Заставить всех жить по единым законам Пре­зидент РФ имеет право, используя любые способы в пределах своих полномочий.

Новое неслучайно называют хорошо забытым старым. Царь Алек­сей Михайлович разработал план деления России на 8 обширных во­енных округов. Петр I своим указом разделил страну на 8 губерний: Московскую, Санкт-Петербургскую, Киевскую, Смоленскую, Архангелогородскую, Казанскую, Азовскую, Сибирскую. Екатерина II пред­приняла серьезную децентрализацию управления и ввела новое адми­нистративно-территориальное деление, в 1781 г. было уже 40 губер­ний. К началу XX в. половина территории страны приходилась на формировавшиеся по окраинам генерал-губернаторства (Варшавское, Степное, Иркутское, Приамурское, Туркестанское, Кавказское наме­стничество, Великое княжество Финляндское), а половина — на 80 губерний и другие административно-территориальные единицы.

В 1921 г. на IX съезде Советов принято решение о сокращении ко­личества губерний и образовании крупных областей и краев. В 1930 г. в РСФСР входили 14 областей и краев, было 8 военных округов. С 1934 г. начался процесс разукрупнения областей и краев. Видимо, в на­стоящее время маятник качнулся вновь в обратную сторону.

Укрепление федерации с учетом устойчивых особенностей Рос­сии позволит сосредоточить в Центре оптимальное количество функций, наделить необходимыми полномочиями регионы, при­близить власть к местным сообществам и обеспечить демократиче­ское будущее страны.

Согласно теории территориальной интеграции главным цен­тростремительным фактором является государственная идея. СССР развивался, пока у общества была единая идеологическая цель, ясная перспектива. Первые же шаги в период перестройки по их развенчанию ослабили государство, пробили бреши, ка­завшиеся абсолютно невозможными. Не внешние подрывные силы, а политика самого Центра привела к его ослаблению и по­следующему распаду. России нужна государственная идеология, определяющая стратегию, пути и перспективы развития страны.

## 2.2. Федеральные органы государственной власти

Государственное устройство России имеет три уровня пуб­личной (народной) власти: федеральный центр, субъекты РФ, местное самоуправление. Каждый уровень обладает собственной исключительной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня власти не вправе. Кроме того, государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и су­дебную. Органы каждого вида власти самостоятельны\*.

\* Основоположники теории разделения властей Дж. Локк (Англия) и Ш. Мон­тескье (Франция) исходят из того, что абсолютная власть портит человека и необходимо ограничение любой власти. Законодательная власть должна принад­лежать народу и аккумулировать его волю, а исполнительная — монарху.

Принцип разделения властей широко распространен в мире, хотя и проявля­ется в каждом случае специфически.

Так, в Англии с 30-х годов XIX в. парламент (палата общин) и исполнитель­ная власть функционируют в единстве: парламентское большинство формирует правительство, министры назначаются из числа депутатов и остаются ими в министерской должности.

В СССР существовали все ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная), действовавшие под руководством КПСС. Но советская власть была единой, исполнительная власть формировалась представительной властью, т.е. эти ветви власти не были самостоятельными.

Государственную власть осуществляют Президент РФ, Феде­ральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ, органы государственной власти субъектов РФ (рис. 2.1).

**• *Президент Российской Федерации*** является главой государст­ва, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражда­нина. Он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет ос­новные направления внутренней и внешней политики государст­ва, представляет Россию внутри страны и в международных от­ношениях, принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности.

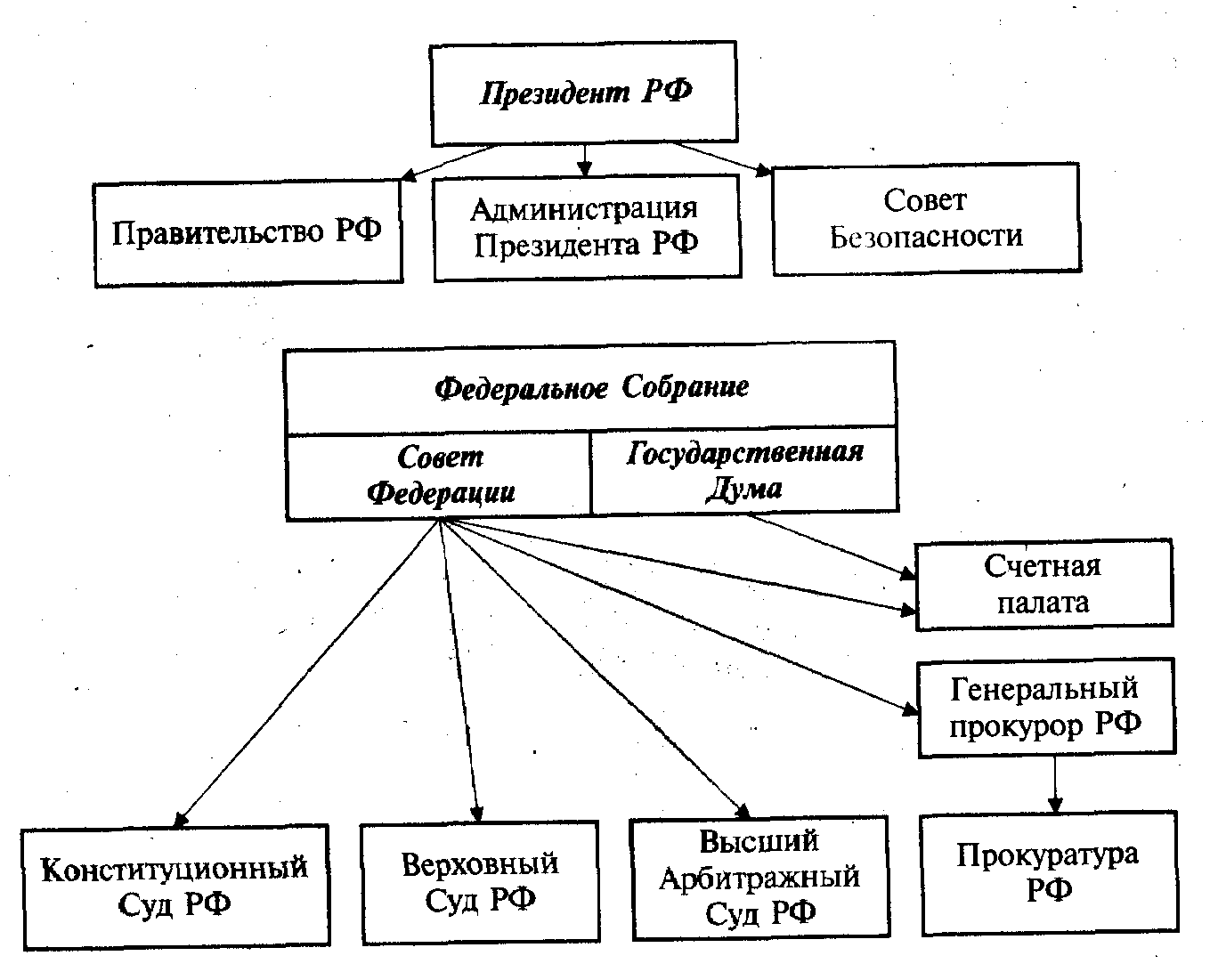


Рис. 2.1. Структура федеральных органов власти

Президент РФ юридически не входит в систему ни одной ветви власти (законодательной, исполнительной, судебной), он как бы возвышается над властными институтами, осуществляет взаимодействие между ними и при принятии решений руковод­ствуется общей волей, т.е. волей большинства избирателей.

Президент РФ назначает высших должностных лиц государ­ства, в том числе председателя Правительства РФ (с согласия Государственной Думы), заместителей председателя Правитель­ства РФ и федеральных министров; назначает выборы Государ­ственной Думы, референдум; подписывает и обнародует феде­ральные законы; издает указы и распоряжения; является Вер­ховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и вы­полняет другие общегосударственные функции.

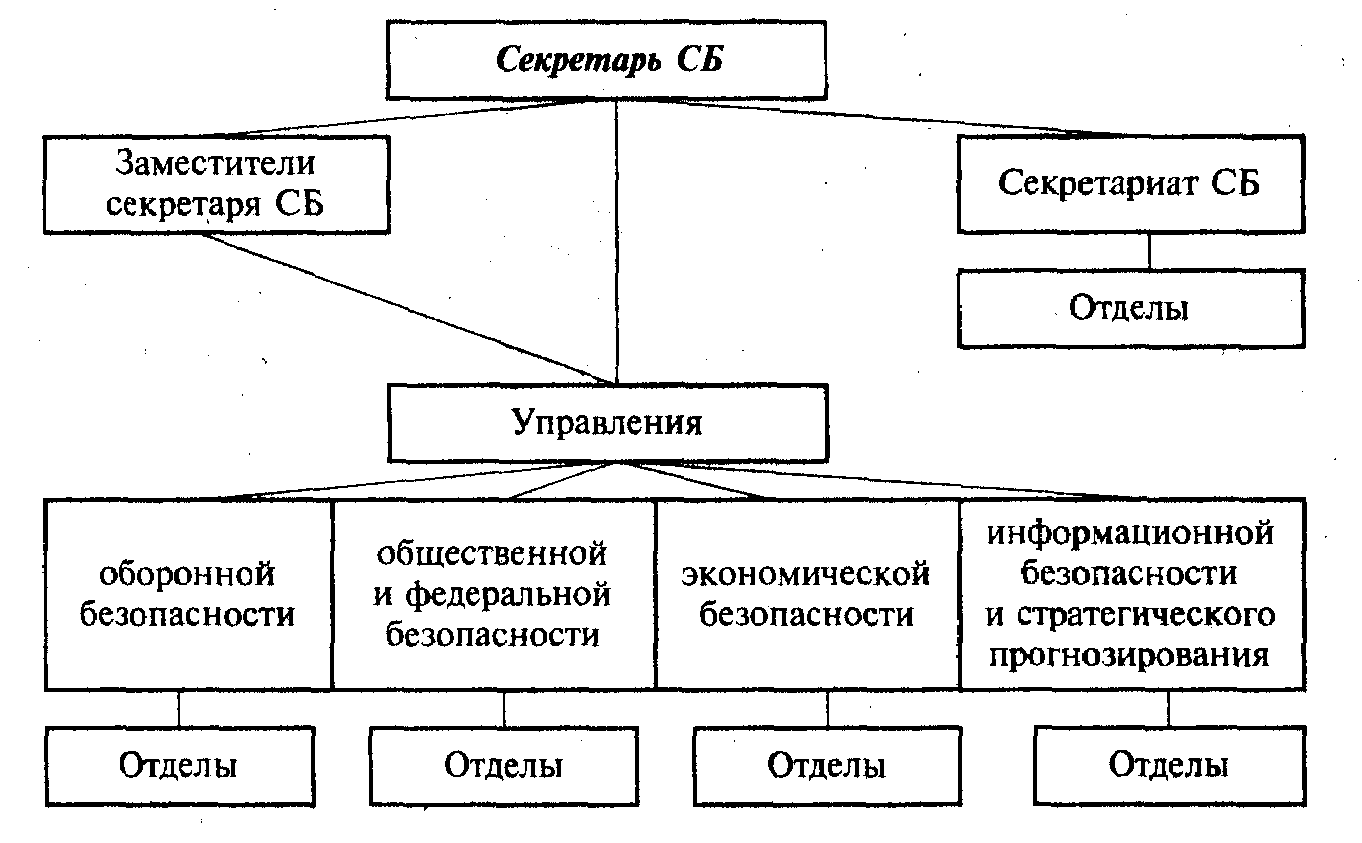
Президент РФ применяет согласительные процедуры в случае разногласий между органами власти, он вправе приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции, федеральным законам, междуна­родным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека до решения этого вопроса соответствующим судом.

При Президенте РФ функционируют органы, обеспечи­вающие проведение им внутренней и внешней государственной политики. Аппаратом для осуществления функций главы госу­дарства является ***Администрация Президента РФ.*** Она действу­ет на правах государственного органа управления. В составе Администрации - самостоятельные подразделения, должност­ные лица. Образованы советы по направлениям деятельности. Основными обязанностями Администрации Президента РФ являются непосредственное обслуживание, курирование феде­рального уровня, работа с регионами, международная полити­ка. Администрация контролирует исполнение указов, проводит политику Президента РФ.

Советы в Администрации Президента РФ являются посто­янно действующими консультативными органами. Они инфор­мируют Президента РФ о процессах, происходящих в той или иной сфере, и обеспечивают взаимодействие Президента РФ с организациями и деятелями данной сферы. Организационное обеспечение деятельности каждого Совета осуществляет *Главное управление внутренней политики Президента РФ.* Решения Сове­та носят рекомендательный характер и направляются Президен­ту РФ, соответствующим органам государственной власти Рос­сийской федерации и субъектов РФ.

Президент РФ возглавляет Совет Безопасности.

***Совет Безопасности*** формируется Президентом РФ и осуществляет подготовку решений Президента по вопросам обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства, защиты их от внутренних и внешних угроз. Одной из функций Совета Безопасности является контроль за реализаци­ей органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ стратегии в области внутренней, внешней и воен­ной политики. Решения Совета Безопасности по важнейшим вопросам оформляются Указами Президента РФ, иные решения — протоколами. Секретарь Совета Безопасности является должно­стным лицом, подчиненным непосредственно Президенту РФ. Основными рабочими органами Совета Безопасности являются межведомственные комиссии. Они создаются по функциональ­ному или региональному признаку на постоянной или времен­ной основе. Аппарат Совета Безопасности — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ; он имеет статус Главного управления Президента РФ, осуществляет организаци­онно-техническое и информационно-аналитическое обеспече­ние деятельности Совета Безопасности (рис. 2.2).



*Рис. 2.2.* ***Структура аппарата Совета Безопасности (СБ)***

В состав Совета Безопасности кроме Президента РФ входят 5 постоянных членов и 18 членов Совета Безопасности.

Для содействия реализации главой государства полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина образована ***Комиссия* *по правам человека при Президенте РФ.*** Комиссия для вы­полнения возложенных на нее задач анализирует информацию, рассматривает обращения лиц, организаций о фактах наруше­ний прав и свобод, проверяет информацию об ущемлении прав, представляющем особую общественную опасность. Комиссия имеет право запрашивать необходимые документы и материалы у органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, организаций, должностных лиц, заслушивать на заседаниях информацию соответствующих должностных лиц по вопросам, связанным с защитой прав и свобод граждан.

Рекомендации и заключения Комиссии, принятые в пределах ее полномочий, направляются соответствующему органу государствен­ной власти, в компетенцию которого входит решение вопроса. Ор­ган государственной власти и его должностные лица, получившие рекомендации и заключения Комиссии, обязаны их рассмотреть и уведомить ее о принятом решении. В необходимых случаях инфор­мация об этом доводится до сведения Президента РФ.

Председатель Комиссии и ее состав утверждаются Указом Президента РФ. Члены Комиссии, кроме председателя, работа­ют в ней на общественных началах. Информационное, документационное, правовое, материально-техническое и иное обеспе­чение деятельности Комиссии осуществляет отдел Администра­ции Президента РФ.

**Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе** координирует деятельность федеральных органов ис­полнительной власти, их взаимодействие с органами государ­ственной власти субъектов РФ, органами местного само­управления, общественными объединениями; совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимо­действия субъектов РФ разрабатывает программы социально-экономического развития территорий; организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ. В случаях противоречия актов органов исполнительной власти субъекта РФ Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России полномочный представитель вносит Президенту РФ предложение о приос­тановлении их действия. Он также организует согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти; согласо­вывает кандидатуры для назначения на должности федераль­ных государственных служащих и на иные должности, если назначение осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти.

Президенту РФ представляются доклады об обеспечении на­циональной безопасности, политическом, социальном и эконо­мическом положении в федеральном округе с соответствующи­ми предложениями.

Полномочный представитель Президента РФ является должно­стным лицом, представляющим Президента РФ в федеральном округе, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему. Полномочные представители в федеральных ок­ругах входят в состав Совета Безопасности Российской Федерации.

Представители Президента РФ получают реальные полномо­чия и механизм воздействия. Так, создаются окружные отделе­ния Главного контрольного управления Президента РФ (ГКУ) под кураторством полномочных представителей. Вводятся кон­трольные инспекции для комплексных проверок субъектов РФ. Не остаются они в стороне и от решения экономических про­блем, контролируют использование федерального имущества и средств федерального бюджета в округе, применяют санкции к нерадивым чиновникам.

Свои подразделения в округах создают прокуратура, орга­ны внутренних дел, налоговой полиции; переподчиняются и некоторые другие ведомства. Таким образом, рычаги реаль­ной федеральной власти концентрируются в руках полномоч­ных представителей, меняются формы отношений между Цен­тром и регионами.

• Представительным и законодательным органом Российской Федерации является постоянно действующее ***Федеральное Собра­ние*** *—* парламент Российской Федерации, состоящий из двух па­лат — *Совета Федерации* и *Государственной Думы.* Совет Федера­ции образуют по два представителя от каждого субъекта РФ (по одному от представительного и исполнительного органов власти). Государственная Дума избирается на четыре года в составе 450 депутатов, которые работают на профессиональной основе.

Совет Федерации и Государственная Дума формируют коми­теты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парла­ментские слушания. Для осуществления контроля за исполнени­ем федерального бюджета парламент образует Счетную палату.

Парламент призван выражать мнение народа, обеспечивать реализацию требований Конституции и создавать юридическую базу правового государства. Главным критерием эффективности работы парламента служат качество и*.* своевременность принимаемых законов.

В практике западных демократий парламент контролирует пра­вительство, ограничивает рамки его деятельности. В парламенте деятельность правящей партии находится под постоянным на­блюдением оппозиции, которая хотя в целом лояльна и ответст­венна, но всегда готова бросить вызов правительственной пар­тии на выборах. Правящая партия в свою очередь осознает воз­можность перехода в оппозицию.

Члены парламента обязаны вести себя в соответствии с при­нятым кодексом поведения. Им запрещено активное лоббиро­вание интересов непарламентских структур в расчете на возна­граждение.

Парламент формируется на основе избирательного права. Различают два вида избирательной системы.

**1.** Мажоритарная — депутаты избираются по одному от каж­дого округа, на которые разбита страна (США, Великобритания).

**2.** Пропорциональная — выборы проводятся по партийным спискам и места делятся в соответствии с поданными за каждый из них голосами избирателей (континентальная Европа).

Первую называют англосаксонской, она присуща классиче­ской демократии; для нее характерна 2—3-партийная система. Партия-победительница управляет страной, проигравшая со­ставляет оппозицию, извлекая уроки из поражения. Страны с мажоритарной системой наиболее устойчивы к авторитаризму. При пропорциональной системе избиратели голосуют за спи­сок без конкретных имен. Будущие депутаты зависят больше не от избирателей, а от руководства своей партии. Устойчи­вость в парламенте поддерживается, пока не нарушаются инте­ресы какой-либо партии.

Первые шаги к новому парламентаризму были сделаны в марте 1989 г. выборами на съезд народных депутатов СССР.

После принятия Декларации о государственном суверенитете России, новой Конституции, в результате работы Госдумы со­зывов 1993, 1995 гг. утвердился порядок альтернативных избира­тельных кампаний.

Съезды народных депутатов СССР и РСФСР сочетали в себе законодательные, распорядительные и контрольные функции. Полномочия современного парламента четко отделены от пол­номочий других государственных органов. Парламент наделен следующими видами компетенции:

• законодательная;

• формирование государственных органов;

• финансовая;

• контрольная;

• ратификация и денонсация международных договоров.

**• *Совет Федерации*** выражает интересы регионов, выступает инструментом стабильности, служит посредником между Прези­дентом РФ и Государственной Думой при принятии законов, нейтрализует при этом потенциальные конфликты, применяя согласительные процедуры.

К ведению Совета Федерации относятся:

• утверждение изменения границ между субъектами РФ, указов Президента РФ о введении военного или чрезвы­чайного положения;

• решение вопроса об использовании Вооруженных Сил за пределами территории России;

• назначение выборов Президента РФ, отрешение его от должности;

• назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, Гене­рального прокурора РФ, заместителя Председателя Счет­ной палаты и половины состава ее аудиторов.

Обязательному рассмотрению на Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

• федерального бюджета, федеральных налогов и сборов;

• финансового, валютного, кредитного, таможенного регу­лирования, денежной эмиссии;

• ратификации и денонсации международных договоров России;

• статуса и защиты государственной границы России;

• войны и мира.

Совет Федерации принимает постановления большинством голосов от общего числа его членов.

Совет Федерации парламента России является симбиозом сената США и бундесрата ФРГ.

В сенат США входят по два сенатора от каждого штата, изби­раемых населением на 6 лет, каждый имеет 1 голос. Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Через бундесрат земли участвуют в законотворчестве и управлении федерацией.

Проводится реформа Совета Федерации, направленная на совершенствование порядка его формирования в целях более последовательной реализации принципа разделения властей. Членство в Совете Федерации глав исполнительной власти Про­тиворечит этому принципу. Совет Федерации не может работать на постоянной основе. Главы исполнительной власти получают депутатский иммунитет, хотя распоряжаются материальными и финансовыми ресурсами.

Согласно новому положению прекращается представительст­во исполнительной власти в законодательном органе, деятель­ность палаты осуществляется на постоянной основе. Это позво­ляет главам исполнительной власти субъектов РФ сосредото­читься на работе в своих регионах.

• К ведению ***Государственной Думы*** относятся:

• решение вопроса о доверии Правительству РФ, согласие на назначение председателя Правительства РФ;

• назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка России, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Упол­номоченного по правам человека;

• объявление амнистии;

• выдвижение обвинения против Президента РФ для отре­шения его от должности;

• принятие федеральных законов.

Государственная Дума образует комитеты, фракции, депутат­ские группы, сочетает законотворческую и законодательную дея­тельность. Механизм взаимодействия структур Госдумы при про­хождении законопроектов отвечает классическим парламентским требованиям. Вся текущая работа над проектами законов прово­дится в 27 комитетах. Если проект одобряется большинством го­лосов комитета и не встречает серьезных возражений со стороны фракции, то он с большой вероятностью Думой принимается.

У законотворчества есть концептуальная и техническая сто­роны. Сначала законопроект должен получить согласие заинте­ресованных сторон по концепции, а потом начинается техниче­ская сторона разработки закона.

Нередко Госдуму критикуют, что она мало принимает зако­нов, да и не те законы принимает. Но, например, земельный кодекс не принят не потому, что не готов (он давно готов), а потому, что у ветвей власти разные взгляды на его концепцию, В мировой практике основная часть законопроектов готовится и вносится правительством. И это правильно, ведь у депутата один штатный помощник, а у правительства огромный аппарат, кроме министерств (в России на его долю приходится не более 20% внесенных проектов). Поэтому наивны призывы посылать в парламент больше профессионалов-юристов.

За годы работы Государственной Думы было рассмотрено более тысячи законопроектов, из них принято 690, подписаны Президентом РФ лишь 487.

Несмотря на разделение властей, провозглашение правового государства, законодательная власть является нелюбимым дети­щем в значительной части общества, особенно в СМИ. Одна из причин заключается в том, что узки ее конституционные рамки, урезаны полномочия, к минимуму сведены контрольно-надзор­ные функции.

Действующая Конституция РФ предоставляет парламенту Право выражать недоверие только правительству в целом. В то же время он не может оперативно реагировать на вызы­вающие недовольство граждан решения и действия конкрет­ных членов правительства. Предоставление такого права по­зволило бы производить кадровые изменения, не прибегая к полной отставке правительства.

Парламент Великобритании — суверенный орган, он может при­нять любой закон и любые заявления. Правительство, имеющее абсо­лютное большинство в Палате общин, может проводить законы по своему усмотрению. Но оно находится под контролем судебной власти, выборных местных органов, специализированных агентств. Действия парламента и правительства держит под надзором также пресса.

Спикер палаты обязан быть непредвзятым, не вмешиваться в межпартийные дела; его основная обязанность — председательствовать на заседаниях палаты, применять процедуру, следить, чтобы «игра» была справедливой, чтобы были услышаны все оттенки мнений. Еже­дневно выделяется время, когда члены парламента задают вопросы ми­нистрам, их вызывают также на заседания комитетов.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

**1.** Правительство РФ, состоящее из:

• Председателя Правительства РФ;

• заместителей Председателя Правительства РФ;

• федеральных министров;

**2.** Министерства РФ;

**3.** Другие федеральные органы исполнительной власти.

Председатель Правительства РФ, первые заместители и за­местители председателя ПравительстваРФ, министры финансов, иностранных дел, внутренних дел, обороны, юстиции, экономического развития и торговли, руководитель аппарата Правительства РФ образуют президиум Правительства РФ. В работе Прави­тельства РФ наравне с членами президиума принимают участие глава Центрального банка РФ, спецпредставитель Президента РФ по связям с международными финансовыми организациями, гла­ва Российской академии наук.

Структура федеральных органов исполнительной власти включает министерства и ведомства, обеспечивающие реализа­цию Правительством РФ возложенных на него полномочий, и утверждается указом Президента РФ.

Федеральные органы исполнительной власть подразделяют­ся на:

• подведомственные Правительству РФ;

• подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, либо в соответствии с законодательством.

В отраслевых ведомствах выделяются прогнозно-аналитичес­кие и оперативно управляющие структуры; первые координи­руют работу с Министерством экономического развития и тор­говли РФ и другими ведомствами экономического блока, вто­рые — с предприятиями и учреждениями.

**• *Правительство Российской Федерации:***

• разрабатывает и представляет Государственной Думе фе­деральный бюджет, обеспечивает его исполнение, о чем отчитывается перед Государственной Думой;

• обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, политики в области культуры, нау­ки, образования, здравоохранения, социального обеспе­чения, экологии;

• осуществляет управление федеральной собственностью, меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России, за­конности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

• координирует деятельность федеральных органов испол­нительной власти по экономической реформе; реформе социального сектора, жилищной и строительной поли­тике; реформе научной сферы и отраслей инфраструкту­ры; национальной, региональной политике, сотрудниче­ству с государствами — участниками СНГ; правоохрани­тельной деятельности;

• осуществляет иные полномочия, возложенные на него федеральными законами, указами Президента РФ;

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. В случае их противоречия Конституции РФ, фе­деральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

*Председатель Правительства РФ* определяет основные на­правления деятельности Правительства РФ и организует его работу. Согласно Указу Президента РФ от 17 марта 1997 г. № 249, ; Председатель Правительства РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере внешнеэкономических связей, обороны и безопасности страны.

Систему федеральных органов исполнительной власти обра­зуют министерства (федеральные министерства), государственные комитеты Российской Федерации, федеральные комиссии, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

*Министерство* как федеральный орган исполнительной власти проводит государственную политику и осуществляет управление соответствующей сфере деятельности, а также координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Функции координации оно выполняет в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ постановлениями Правительства РФ, Министерство возглавляет министр РФ (федеральный министр), который входит в состав правительства РФ. Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Заместители федеральных министров назначаются и освобождаются Правительством РФ, если иное не установлено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

*Государственный комитет РФ, Федеральная комиссия России* являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет РФ, Федеральную комиссию России возглавляют соответственно Председатель Госкомитета РФ, Председатель Федеральной комиссии России.

*Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России* осуществляют специальные (исполнительные, кон­трольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы, российское агент­ство — генеральный директор российского агентства, федераль­ный надзор — начальник федерального надзора России.

Назначение на должность и освобождение от должности ру­ководителей государственных комитетов, федеральных комис­сий, федеральных служб, российских агентств и федеральных надзоров России, кроме руководителей федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федераль­ными конституционными законами и федеральными законами, осуществляются Правительством РФ. Руководители федераль­ных органов исполнительной власти, подведомственных Прези­денту РФ, назначаются на должность и освобождаются от долж­ности в особо устанавливаемом порядке.

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ, утверждаются Президентом РФ, а о других федеральных органах исполнительной власти — Правительством РФ. Наименования федеральных органов ис­полнительной власти определяются в соответствии с их структу­рой, утверждаемой Указом Президента РФ (приложение 1).

Постановлениями Правительства РФ устанавливаются пре­дельная численность аппарата министерств в центре и по терри­ториям, фонд оплаты труда, количественный состав коллегии, число заместителей министра, в том числе первых. Финансиро­вание расходов на содержание центрального аппарата и терри­ториальных органов осуществляется за счет федерального бюд­жета по статье «Государственное управление».

В министерствах образуются департаменты. Департамент координирует и регулирует одно из крупных направлений экономической или социально-экономической деятельности государства, решает проблемы федерального или отраслевого значения при высоком уровне автономности в пределах функций соответ­ствующего федерального органа исполнительной власти.

Определяется количество высших и главных должностей государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти. Количество ведущих должностей государственных служащих не должно превышать 10%, а старших — 40% общей численности работников этих органов. Штатная численность департамента не может быть менее 35 единиц, управления — менее 20, отдела — менее 10, отдела в составе департамента (управления) — менее 5 единиц. В департаменте и управлении не может быть менее трех отделов.

При Правительстве РФ функционирует широкая сеть коор­динационных, консультативных и других органов: правительст­венные комиссии, федеральные комиссии при Правительстве РФ, оперативные комиссии, экспертные советы, рабочие группы, организационные комитеты; число таких структур составляет около 50 (комиссии по обеспечению доходов федерального бюджета за счет средств от приватизации; по вопросам СНГ; по таможенным и тарифным вопросам; по защитным мерам во внешней торговле; по аудиторской деятельности и т.д.).

Так, основными задачами *Продовольственной Комиссии* являются решение вопросов по обеспечению населения продовольствием путем формирования федеральных продовольственных фондов и резервов, обеспечение поставки селу материально-технических ресурсов, координация деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ по проведению сева, уборки урожая, контролю за использованием земельных угодий и внедрением промышленных технологий.

Комиссия заслушивает на своих заседаниях руководителей органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ о ходе выполнения соответствующих решений Президента РФ и Правительства РФ. Решения комиссии оформляются протоколом и подлежат обязательному рассмотрению в срок нe более одного месяца органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, предприятиями и объеди­нениями, к которым решения относятся. При необходимости решения комиссии оформляются в виде постановления или распоряжения Правительства РФ. Заседания комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал по планам, согласованным с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. В заседаниях участвуют руководители и ответственные работники органов исполнительной власти, руководители предприятий и объединений.

В целях повышения эффективности взаимодействия с палатами Федерального Собрания, усиления роли Правительства и федеральных органов исполнительной власти в законодательном процессе Правительство РФ образовало свое полномочное пред­ставительство в Федеральном Собрании. В его состав входят полномочный представитель Правительства РФ в Госдуме, пол­номочный представитель в Совете Федерации, статс-секретари — заместители министров и других руководителей федеральных Органов исполнительной власти. Они участвуют в заседаниях палат, в работе комитетов и комиссий парламента.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществ­ления полномочий могут создавать свои территориальные орга­ны и назначать соответствующих должностных лиц. Они могут также передавать органам исполнительной власти субъектов РФ осуществление части своих полномочий, если это не противоре­чит Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут переда­вать им осуществление части своих полномочий. В пределах ве­дения и полномочий Российской Федерации по предметам со­вместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ фе­деральные органы исполнительной власти и органы исполни­тельной власти субъектов РФ образуют единую систему испол­нительной власти Российской Федерации.

В целях усиления координации деятельности органов испол­нительной власти Российской Федерации и субъектов РФ при ведущих министерствах и ведомствах образованы советы, дейст­вующие в качестве совещательных органов. Они включают ру­ководящих работников министерств и ведомств и представите­лей органов исполнительной власти субъектов РФ.

Работе органов исполнительной власти мешают частые реорга­низации, в том числе и Правительства РФ. После реорганизации ведомству нужно несколько месяцев, чтобы начать нормальное функционирование, до этого неотложные дела остаются на втором плане. Нередко новации исчерпываются сменой названия, хотя расходов такие затеи требуют немалых (бланки, печати и т.д.).

Так, за 13 месяцев 1998—1999 гг. три раза менялась структу­ра федеральных органов исполнительной власти. Министерство общего и специального образования переименовано в Мини­стерство образования. Государственный Земельный комитет — Государственный комитет по земельной политике. Федеральный Орган по строительству с 1992 г. менял название 6 раз\*.

\* Бюро цензов США (аналог Госкомстату) не меняет название 200 лет, статслужбы Великобритании, Франции — 100 лет.

Несмотря на то, что управление строится в основном по западным образцам с акцентом на либеральную демократию, в обществе пропа­гандируются также в качестве образца монархические принципы Рос­сийской империи.

Во главе России стоял царь, император, правивший единолично. Высший законодательный орган — Государственный Совет, его члены назначались царем. Законопроекты приобретали силу после утвержде­ния их царем. Состав Комитета Министров также утверждался царем;

Правительствующий Сенат во главе с обер-прокурором включал руко­водителей департаментов, сенаторов, назначаемых также царем, действовала вертикаль: Император — губернатор с прямым подчинением.

В основу административно-территориального деления было поло­жено удобство управления. Различалось общее административно-территориальное деление и специальное: общее — для целей общего­сударственного управления, специальное — управления отдельными ведомствами, группами территориальных единиц. Страна делилась на генерал-губернаторства, губернии, области, градоначальства, округа, уезды, волости, станы. В начале XX в. в России было:

Генерал-губернаторств — 8

Губерний — 78

Областей — 18

Градоначальств — 4

Военных губернаторств — 2 (г. Кронштадт, Николаев). Губернии делились на две группы:

• в губерниях первой группы действовали новые земские и город­ские органы самоуправления, при этом традиционные админист­рации уступали им часть своих функций;

• в губерниях второй группы в руках губернаторов по-прежнему сосредоточивались все полицейские, административно-хозяйствен­ные и финансовые рычаги управления.

Все должностные лица от генерал-губернатора до станового при­става назначались.

## 2.3. Органы государственной власти субъектов РФ

В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов организации системы государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субьектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, вводимыми федеральным законом. В отсутствие необходимых законов функционирование органов государственной власти субъектов РФ регулируется указами Президента РФ и законодательством субъектов РФ. Субъектам РФ предоставлено право самостоя­тельно устанавливать дату прямых выборов органов государст­венной власти на основе принятия собственных постановлений.

Систему органов государственной власти субъектов РФ со­ставляют:

1. Законодательный (представительный) орган государствен­ной власти.

2. Высший исполнительный орган государственной власти.

3. Иные органы государственной власти, образуемые в соот­ветствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (в частности, может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ).

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

• Государственная и территориальная целостность России.

• Распространение суверенитета России на всю ее территорию.

• Верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России.

• Единство системы государственной власти.

• Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

• Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ.

• Самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при­надлежащих им полномочий.

Органы государственной власти субъектов РФ функциони­руют в соответствии с Законом «Об общих принципах организа­ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера­ции» (от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. На­именование органа, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Число депутатов законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ. Срок (полномочий депутатов одного созыва не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на постоянной основе, устанавливается законодательным органом самостоятельно.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ:

• Принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ним.

• Утверждает бюджет субъекта РФ и отчет о его исполнении; программы социально-экономического развития субъектаРФ.

• Устанавливает налоги и сборы, отнесенные к ведению субъекта РФ, а также порядок их взимания; порядок управления собственностью субъекта РФ; порядок проведения референдума субъекта РФ, выборов в законодательный орган власти и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъектаРФ.

• Устанавливает административно-территориальное устройство и утверждает схему управления субъектом РФ.

• Регулирует иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта РФ.

Постановлением законодательного органа назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должност­ные лица субъекта РФ; оформляется решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых законодательный орган принимал участие. Законодательный орган осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъектаРФ, исполнением бюджета субъектаРФ.

Принятые законодательным органом законы направляются высшему должностному лицу субъекта РФ для обнародования в срок, не превышающий 14 календарных дней. В случае отклонения закона он может быть одобрен в ранее принятой редак­ции большинством не менее 2/3 голосов от установленного чис­ла депутатов. Одобренный таким образом закон не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта РФ и подлежит опубликованию в установленный срок.

Полномочия законодательного органа государственной вла­ги субъекта РФ могут быть прекращены досрочно в случаях:

• принятия решения о самороспуске;

• роспуска высшим должностным лицом субъекта РФ;

• вступления в силу решения суда о неправомочности дан­ного состава депутатов, в том числе в связи со сложением ими своих полномочий.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе досрочно прекратить полномочия законодательного органа в случае приня­тия им нормативно-правового акта, противоречащего Конститу­ции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим су­дом и не устранены законодательным органом. Президент РФ вправе предупредить законодательный (представительный) орган, а при повторном нарушении внести в Государственную Думу проект закона о его роспуске и прекращении полномочий.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполни­тельной власти во главе с высшим исполнительным органом, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполни­тельного органа государственной власти) субъекта РФ избирает­ся населением на основе всеобщего равного и прямого избира­тельного права при тайном голосовании на срок не более 5 лет и не может избираться более двух сроков подряд. В случае при­знания выборов несостоявшимися, недействительными, не из­брания ни одного из баллотировавшихся кандидатов повторные выборы проводятся не позднее чем через 6 месяцев.

Высшее должностное лицо субъекта РФ:

• Представляет субъект РФ в отношениях с органами власти, при внешнеэкономических связях, подписывает договоры и со­глашения от имени субъекта РФ.

• Обнародует законы или отклоняет законы, принятые зако­нодательным органом субъекта РФ.

• Формирует высший исполнительный. орган государствен­ной власти субъекта РФ.

• Вправе требовать созыва внеочередного заседания законо­дательного органа государственной власти субъекта РФ; участво­вать в его работе с правом совещательного голоса.

• Осуществляет иные полномочия в соответствии с законода­тельством России и субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы (рас­поряжения), обязательные к исполнению в субъекте РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в оп­ределенных случаях прекращаются досрочно, в том числе в свя­зи с выражением недоверия ему законодательного органа госу­дарственной власти субъекта РФ, признания судом недееспо­собным, утраты гражданства России и др. Законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недо­верие высшему должностному лицу в случаях издания им актов, противоречащих законодательству России и субъекта РФ, если противоречия установлены судом и не устранены в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения, иного грубого нарушения законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, если это повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение законодательного органа о недове­рии влечет немедленную отставку высшего должностного лица и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти. Президент РФ может применить к высшему должностному лицу субъекта РФ меры воздействия: предупреж­дение, отрешение от должности. В случае отрешения от долж­ности, а также временного отстранения Президент РФ назнача­ет временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ обеспечивает исполнение нормативно-правовых актов России и субъекта РФ. Наименование, структура, порядок формирования высшего исполнительного органа устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по комплексному социально-экономическому развитию субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он разрабатывает проекты бюджета, программы развития субъекта РФ, обеспечивает исполнение бюджета и программ социально-экономического развития; управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ, заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий; формирует иные органы исполнительной власти субъектов РФ.

Законодательный и высший исполнительный органы государственной власти субъекта РФ взаимодействуют в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития и в интересах населения. Правовые акты исполнительной власти направляются в законодательный орган, который вправе предложить внести в них изменения или дополнения или отменить их, а также вправе обжаловать указанные акты в судебном порядке. Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в законодательный орган с предложением о внесении изменений и дополнений в поста­новление законодательного органа либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном по­рядке. Законодательный орган направляет высшему должно­стному лицу планы законопроектных работ и проекты зако­нов субъекта РФ. На заседаниях законодательного органа могут присутствовать с правом совещательного голоса руко­водители органов исполнительной власти или уполномочен­ные ими лица. На заседаниях органов исполнительной власти могут присутствовать депутаты или работники аппарата зако­нодательного органа.

Законодательный орган может участвовать в формировании высшего исполнительного органа субъекта РФ, согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа. Он вправе выразить недоверие руко­водителям органов исполнительной власти, в назначении кото­рых принимал участие, что влечет их немедленное освобожде­ние от должности.

Возможные споры между законодательными и высшими ис­полнительными органами по вопросам осуществления их пол­номочий разрешаются в соответствии с согласительными проце­дурами либо в судебном порядке.

Разграничение полномочий представительных и исполни­тельных органов государственной власти осуществляется на основе принимаемых в субъектах РФ законов об органах госу­дарственной власти. Границы независимости каждой ветви власти определяются в уставах, принимаемых в области, крае. В каждом субъекте РФ эти и другие вопросы полномочий ре­шаются по-своему.

По Уставу Московской области законодательная власть фор­мирует правовое пространство, в котором действует и администра­ция области. Власти самостоятельны, но в пределах компетенции, установленной законом, который принимает областная Дума. В структуру администрации входят:

• правительство, наделенное общей компетенцией;

• органы специальной компетенции по отраслям и сферам госуправления (осуществляют исполнительно-распорядительные функции);

• территориальные органы специальной компетенции, действующие на территориях районов и городов.

Глава администрации имеет право законодательной инициативы, подписания и опубликования законов, отлагательного ве­то на законы, исключительное право внесения законопроектов бюджету, планам социально-экономического развития, структуре администрации и т.д. Наделив администрацию властными рычагами, Дума оставила за собой право утверждения заместителя Главы администрации, структуры администрации, расходов на ее содержание.

В Воронежской области приняты Закон «Об органах государственной власти» и Устав области. Областная Дума определяет структуру управления областью, утверждает бюджет, назна­чение руководителей на ключевые посты. Глава администрации ежегодно представляет Думе доклад о деятельности областной администрации. Определены случаи постановки вопроса о дос­рочном прекращении полномочий Главой администрации: отзыв избирателями, болезнь, не позволяющая полноценно работать, выезд на жительство за пределы области, совершение пре­ступления. Правовые акты, принятые Думой, Глава админист­рации может предложить Думе приостановить, отменить, изменить, а также обжаловать в судебном порядке. Дума может любому лицу администрации выразить недоверие и 2/3 голосов освободить от занимаемой должности.

Для выполнения функций исполнительной власти в администрации создаются структурные подразделения. В каждом субъекте РФ их состав определяется с учетом местных конкретных условий. Рекомендована следующая примерная структура, разработанная специально созданной для этого комиссией.

В рамках полномочий, определенных Конституцией РФ, договорами и соглашениями, субъекты РФ самостоятельны и независимы в своих действиях от органов федеральной власти.

Субъект РФ обладает территорией и своими полномочиями зависимо от его вхождения в какую-либо другую территорию России. Так, край (область) и расположенный в его границах автономный округ являются равноправными субъектами РФ, вхождение округа в состав края не меняет его правового статуса. Конституционный Суд РФ постановил, что органы власти таких субъектов РФ должны строить отношения на основе договоров и соглашений, в которых определять все направления самостоятельной и совместной деятельности края (области) и автономного округа.

В составе субъекта РФ обычно выделяются города и районы в качестве административно-территориальных единиц. Конституционный Суд РФ подтвердил право создавать на уровне района, города республиканского значения органы государственной власти с включением их в единую систему ис­полнительной власти Российской Федерации. Территориаль­ные единицы иного уровня (город районного подчинения, другие городские и сельские населения, районы города в городах республиканского значения) не имеют такого статуса и в них не могут быть созданы органы государственной власти. На этом уровне публичная власть осуществляется посредст­вом местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

**Примерная структура органов краевой (областной) администрации**

|  |  |
| --- | --- |
| *Управления:*  • юстиции  • внутренних дел  • финансовое  • по вопросам инвестиций  • сельского хозяйства  *Комитеты:*  *•* по архитектуре и строитель­ству  • по экономике и прогнозиро­ванию  • по управлению государст­венным имуществом  • по вопросам обороны, моби­лизационной подготовки и ликвидации последствий стихийных бедствий  • по промышленности и тор­говле  • по внешнеэкономическим свя­зям  • по пищевой и перерабаты­вающей промышленности  • по поддержке предпринима­тельства | • по земельным ресурсам и зем­леустройству  • по использованию и охране недр и экологии  • по жилищному и коммуналь­ному хозяйству  • по транспорту, связи и дорож­ному строительству  • по образованию  • по научно-технической политике  • по культуре  • по туризму  • по здравоохранению  • по вопросам женщин, семьи и демографической политики  • по физической культуре и спорту  • по делам молодежи  • по национальным вопросам  • по социальной защите населения  • по труду и занятости населения  • по печати и информации  • по кинофикации  *Отдел записи актов гражданского* *состояния*  *Архивный отдел* |

Органы власти на уровне административно-территориальных единиц субъекта РФ по статусу, полномочиям, функционированию, взаимодействию с вышестоящими органами должны соответствовать основам конституционного строяРФ, принципам демократии независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного значения или муниципальны­ми органами.

Образована Комиссия при Президенте РФ по взаимодейст­вию органов государственной власти Российской Федерации и субъектовРФ. На комиссию возложены обеспечение взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в процессе принятия законов и других нормативных актов субъектов РФ, выработка мер по обеспечению соответствия законов субъектов РФ Конституции и Законам Российской Федерации, устранение возможных разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также между представительными и исполнительными органами власти субъектов РФ, подготовка предложений по применению Президентом РФ согласительных процедур для разрешения таких разногласий.

В целях улучшения взаимодействия Правительства РФ с органами государственной власти субъектов РФ, повышения оперативности решений в заседаниях Правительства РФ по вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ, участвуют их руководители. На заседание Правительства РФ по итогам года приглашаются главы всех субъектов РФ.

Председатель Правительства РФ ежеквартально проводит рабочие совещания по актуальным вопросам с руководителями органов государственной власти субъектов РФ, еженедельно встречается с руководителями органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с утверждаемым на полугодие графиком. Федеральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства) образуют в регионах свои подразделения — территориальные органы.

Территориальные органы министерств и ведомств России выполняют как общегосударственные, так и региональные функции. Они представляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ. Создание территориального органа производится соответствующим органом федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ. Руководитель территориального органа назначается и освобождается соответствующим министерством и ведомством по согласованию с субъектом РФ.

Свою деятельность территориальные органы осуществляют под руководством федерального органа, а по вопросам, входящим в компетенцию субъекта РФ — во взаимодействии с их со ответствующими исполнительными органами. Для предотвра­щения зависимости территориальных органов от администраций субъектов РФ, сращивания центральных и региональных элит и интересах удовлетворения собственных корыстных интересов\* создаются межрегиональные, общие для нескольких субъектов РФ представительства.

\* Средства массовой информации сообщают о многочисленных фактах альянса капитала с местной властью. Капитал получает квоты, льготы, а чиновники — дивиденды. Самым доходным занятием стала игра с бюджетными деньгами че­рез взаимозачеты, вексельные схемы и другие рычаги. В США в ФБР существу­ют подразделения, контролирующие и расследующие деятельность местных ру­ководителей.

В России до 1917 г. территориальные органы обслуживали по несколько ре­гионов, при этом управление отдельными структурами находилось в разных губерниях.

Основными принципами деятельности территориальных ор­ганов являются разделение властей, разграничение предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, персональная ответственность, соблюдение законности. Их функции опреде­ляются исходя из специфики деятельности соответствующих министерств и ведомств России с учетом конкретных особенно­стей регионов; они участвуют в государственном регулировании экономического и социального развития субъектов РФ, разра­ботке вариантов межрегиональной кооперации, реализации мер по углублению экономических реформ и т.д.

Информацию для осуществления деятельности они получают от министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ, предприятий и организаций независимо от форм собственности, органов статистики.

Число территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти определяется количеством федеральных министерств и ведомств, имеющих свои представительства в субъекте Федерации, и может составлять несколько десятков. Основными из них являются подразделения силовых мини­стерств, экономические службы, органы надзора.

Финансирование деятельности территориальных органов производится, как правило, за счет средств федерального бюд­жета, а также бюджетов субъектов РФ из других источников. Устанавливаются предельная численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов. Органы исполнительной власти субъектов РФ оказывают помощь территориальным ор­ганам в создании необходимых условий для работы.

Деятельность территориальных органов координирует пол­номочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Это исключает необходимость взаимодействия через Москву при решении региональных вопросов.

В целях усиления взаимодействия территориальных органов между собой и с субъектами РФ, выработки согласованных ре­шений по вопросам их социально-экономического развития при полномочном представителе Президента РФ образуется колле­гия федеральных органов исполнительной власти в качестве со­вещательного органа.

В состав коллегий по должности входят руководители терри­ториальных органов, действующих в регионе и ведающих во­просами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Руководители иных территориальных органов включаются в состав коллегии полномочным представителем по согласованию с ними.

Основными функциями коллегии являются:

• рассмотрение вопросов, связанных с развитием региона и входящих в компетенцию территориальных органов;

• рассмотрение предложений органов государственной вла­сти субъекта РФ, местного самоуправления, граждан по вопросам, отнесенным к компетенции Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

• анализ экономической, политической и социальной си­туации в субъекте РФ;

• информирование органов государственной власти субъек­тов РФ и граждан о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Заседания коллегии ведет полномочный представитель. Решения принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов коллегии и оформляются протоколами. Решения рассылаются членам коллегии, иным заинтересованным должностным лицам и государственным органам. Без навязыва­ния обязательных позиций решениями коллегии отстаиваются полезные рекомендации, твердая постановка вопросов.

Для более гибкого взаимодействия федеральных и региональныx органов количество территориальных органов можно сократить, передав их функции субъектамРФ. Например, не нужен федеральный статус санэпидемстанциям, рыбинспекциям, пожарной охране и т.д.; они с большей ответственностью могут работать как подразделения администраций субъектов РФ. Так как территориальные органы практически в отрыве от администра­ций субъектов РФ работать не могут, целесообразно рассмотреть вопрос о их двойном подчинении (кроме силовых структур).

Введен в действие Общероссийский Классификатор органон государственной власти и управления (ОКОГУ). Он содержит ин­формацию об органах власти, объединениях, предприятиях и орга­низациях, выполняющих важные экономические функции в на­родном хозяйстве, а также о межгосударственных органах управле­ния, добровольных объединениях (ассоциациях) экономического взаимодействия субъектов РФ, органах местного самоуправления.

Представляет интерес государственное управление в Японии. В стране сложилась система взаимоотношений государства и общества, предусматривающая жесткую опеку основных сторон жизни человека. Она сыграла свою роль и превратила страну в великую державу при скудных природных ресурсах. Это страна парламентской монархии, но главой государства является премьер-министр, а император — лишь символом. Председатели палат парламента заняты исключительно ор­ганизацией работы премьер-министра.

Основными правительственными органами являются аппарат пре­мьер-министра, министерства, комиссии и управления. Структура гос­аппарата и распределение функций фиксируют ведущую роль коорди­нирующего звена управления, что делает административную систему устойчивой. За координацию политики различных министерств и управлений отвечает аппарат премьер-министра, который работает в контакте с управлениями, ответственными за координацию в опреде­ленных сферах. Среди них выделяется Управление экономического планирования, составляющее долгосрочные планы и координирующее их выполнение министерствами.

Эффективно действует механизм координации работы внутри мини­стерств и между ними. Органом координации является секретариат ми­нистра. Ответственность за координацию несет первый заместитель ми­нистра. Секретариат координирует такие вопросы, как назначения пер­сонала, ассигнования, проекты законодательных актов, распоряжений ка­бинета, министерских приказов, подготовленных в департаментах.

Образованы 12 министерств: юстиции; иностранных дел; финан­сов; просвещения; здравоохранения и социального обеспечения; сель­ского, лесного и рыбного хозяйства; внешней торговли и промышлен­ности; транспорта; почт и коммуникаций; труда; строительства; местного самоуправления. Кроме того, действуют 24 управления, часть из которых в ранге министерства (обороны, государственных земель и т.д.), а также комитеты, специализированные органы. Состав мини­стерств и управлений не меняется с 1946 г., хотя внутри министерств реорганизации проходят часто.

Подразделениями министерства являются секретариат и департа­менты. Общее число департаментов определено законом — 128 на все министерства. Новый департамент может быть учрежден лишь при ли­квидации департамента в данном или другом министерстве. В составе министерства создается управление, если поставленные задачи превы­шают полномочия департамента и требуют ведения дел более незави­симым органом. Оно может быть учреждено на правах министерства. Комиссии учреждаются для осуществления контроля за определенным видом деятельности.

В каждом министерстве имеется отдел, обеспечивающий подготовку решений, разработку предложений парламенту по практическим вопро­сам управления. Данный отдел берет на себя доведение проекта до кон­диции независимо от того, кем он подготовлен. Выработанный в отделе документ рассматривается руководством управления и департамента, коллективное обсуждение не практикуется. Далее он поступает в зако­нодательное бюро кабинета министров. Если документ затрагивает фи­нансовые вопросы, то согласовывается с министерством финансов. Поч­ти 90% законопроектов, обсуждаемых в парламенте, подготовлены в министерствах и ведомствах.

Конкретное содержание и формы выполнения государственными служащими своих обязанностей не обозначены, объем полномочий четко не определен. Но характерными чертами японского госаппарата являют­ся широкие властные права, сильная кадровая политика, высокая орга­низационная эффективность, внутренняя устойчивость, компетентность. Законом определены принципы найма, выплаты жалованья, организации работы, увольнения государственных служащих.

Найм на административно-государственную службу осуществляется на основе экзамена, требования ориентированы на лучших выпускников центральных университетов. Численность персонала жестко контролиру­ется. Каждое министерство обязано добиваться его сокращения в соот­ветствии с утвержденным планом. Уволенные сотрудники зачисляются в резерв и могут впоследствии использоваться на новых участках работы. Государственный аппарат занимает привилегированное положение в об­ществе. По уровню оплаты старших должностных лиц госаппарата Япо­ния занимает первое место в мире. Существуют специальные выплаты на содержание ребенка, транспортные расходы, лечение, отпуск, единовременные выплаты в середине и конце года (5 и 2 месячных зарпла­ты). Ежегодно сравниваются сетки заработков госслужащих с аналогич­ными показателями в частном секторе и вносятся коррективы.

## 2.4. Суды Российской Федерации

Дееспособность демократического государства измеряется степенью защищенности прав и свобод граждан от возможных посягательств. Поэтому оно немыслимо без сильной судебной власти. Правосудие обеспечивает эффективность и законода­тельной и исполнительной властей, защиту собственности, дис­циплину договоров, искоренение преступности, сдерживает произвол чиновников.

Судебная власть самостоятельна, независима от законода­тельной и исполнительной властей и осуществляется посредст­вом конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Принятие законов «О статусе судей в Российской Федера­ции», «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О судебной системе», «Об арбитражных судах», «О судебных при­ставах» положительно сказалось на укреплении судебной власти и повышении авторитета суда. Суды стали активнее брать под защиту права граждан.

Действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие судебную систему Российской Федерации. К *федеральным судам* относятся:

• Конституционный Суд РФ;

• Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, район­ные суды, военные и специализированные суды, состав­ляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

• Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитраж­ные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ, со­ставляющие систему федеральных арбитражных судов.

К *судам субъектов РФ* относятся:

• конституционные (уставные) суды субъектов РФ;

• мировые судьи.

Основное место в судебной системе занимают суды общей юрисдикции. Им подсудны все гражданские и административ­ные дела о защите нарушенных или оспориваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, кроме дел, отнесенных только к компетенции Конституционного Суда или арбитражных су­дов, а также уголовные и иные дела.

Единство судебной системы России обеспечивается соблю­дением всеми судами установленных законом правил судопро­изводства, обязательного исполнения на всей территории России судебных постановлений, вступивших в законную силу, финансированием федеральных судов и мировых судей только из федерального бюджета, что должно обеспечивать возмож­ность полного и независимого правосудия в соответствии с фе­деральным законом. Размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем году, может быть умень­шен только с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей РФ.

В осуществлении правосудия участвуют судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели. Участие заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом, за время участия в осуществлении правосудия им выплачивается вознаграждение из федерального бюджета. Лица, виновные в оказании незаконного воздействия на судей и заседателей, уча­ствующих в осуществлении правосудия, а также в ином вмеша­тельстве в деятельность судов, несут ответственность по закону. Разбирательство дел во всех судах открытое, кроме случаев, пре­дусмотренных законом.

Все судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Полномочия су­дей федеральных судов не ограничены определенным сроком, судья несменяем, он не может быть назначен (избран) на дру­гую должность или в другой суд без его согласия. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей, если он не был назначен (избран) на определенный срок или до достижения определенного возраста.

• *Конституционный Суд РФ* является органом конституцион­ного контроля, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Полномочия, порядок об­разования и деятельности Конституционного Суда устанавлива­ются федеральным конституционным законом.

Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Кон­ституции РФ:

• федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Прави­тельства РФ;

• конституций республик, уставов, законов и иных норма­тивных актов субъектов РФ;

• договоров между органами государственной власти Рос­сийской Федерации и субъектов РФ, между органами го­сударственной власти субъектов РФ;

• не вступивших в силу международных договоров Россий­ской Федерации.

Конституционный Суд разрешает также споры о компетен­ции между органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации, между высшими государственными ор­ганами субъектов РФ.

С запросами в Конституционный Суд могут обратиться Пре­зидент РФ, палаты Парламента РФ, члены Совета Федерации или депутаты Государственной Думы (пятая часть всего количе­ства), Правительство РФ, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, органы государственной власти субъектов РФ. По жалобам о нарушении прав и свобод граждан и по запросам судов Кон­ституционный Суд проверяет конституционность закона, приме­ненного или подлежащего применению в конкретном деле.

Президент имеет полномочного представителя в Конституци­онном Суде, который обеспечивает деятельность Президента РФ как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и пред­ставление интересов Президента РФ в Конституционном Суде.

Конституционный Суд не рассматривает уголовные и гра­жданские дела, трудовые споры, ему не поднадзорны дейст­вия госорганов и должностных лиц, он не вправе отменять нормативные акты, но законы, признанные им неконститу­ционными, не должны применяться. Конституционный Суд решает вопросы права и не вмешивается в политику. Поэтому он автономен, независим в финансовом отношении: ему вы­деляются средства из бюджета, которыми он распоряжается самостоятельно.

Конституционный Суд рассматривает дело и принимает ре­шение коллегиально с участием тех судей, которые присутство­вали при процессе, открытым голосованием. Судья обязан голо­совать, он не может воздерживаться, уклоняться от голосования. Решение Конституционного Суда окончательное и не может быть обжаловано никаким другим государственным органом, никем не может быть отменено. Только в одном случае решение может быть неокончательным: если гражданин обратился в межгосударственный суд по защите прав и свобод человека, ис­черпав все средства защиты правом в своей стране.

В состав Конституционного Суда входят 19 судей, каждый из них утверждается персонально Советом Федерации по представ­лению Президента РФ на 12 лет.

• *Верховный Суд РФ* является высшим органом по граждан­ским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции. Он осуществляет судебный надзор за деятельностью судов, включая военные и специализированные федеральные суды, являясь непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам респуб­лик, краевым, областным, городов федерального значения, авто­номной области и автономных округов.

Каждый судья Верховного Суда назначается Советом Феде­рации по представлению Президента РФ. Полномочия судья федерального уровня получает по указу Президента РФ. Судьи всех уровней назначаются на неопределенный срок. Принцип соподчиненности не действует. Лишить полномочий судью мо­жет лишь квалификационная коллегия, образуемая самими судьями в Верховном и областных (краевых) судах. Она для этого должна дать согласие на привлечение к ответственности, лишение полномочий судьи.

Состав Верховного Суда РФ включает 115 судей.

• *Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, автономной области, автономного округа* рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, не­посредственно выступает судебной инстанцией по отношению к районным судам.

• *Районный суд* рассматривает дела в качестве суда первой и второй инстанций, является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям.

• *Военные суды* создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где законом преду­смотрена военная служба.

При Верховном Суде РФ функционирует Судебный депар­тамент. Он является федеральным органом по организационно­му обеспечению деятельности верховных судов республик, судов краевых, областных городов федерального значения, судов авто­номной области, автономных округов, судов районных, .органов судебного сообщества, финансирования мировых судей. Орга­низационное обеспечение включает мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для независимого правосудия.

• *Высший Арбитражный Суд РФ* является органом по разре­шению экономических споров и иных дел, рассматриваемых ар­битражными судами; вышестоящей судебной инстанцией по от­ношению к федеральным арбитражным судам округов и арбит­ражным судам субъектов РФ.

• *Федеральный арбитражный суд округа* рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции, а также по вновь от­крывшимся обстоятельствам, является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории судеб­ного округа арбитражным судам субъектовРФ.

• *Арбитражный суд субъекта РФ* рассматривает дела в качест­ве суда первой и апелляционной инстанций, а также по вновь открывшимся обстоятельствам.

• *Специализированные федеральные суды* по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесе­ния изменений и дополнений в Закон «О судебной системе Рос­сийской Федерации».

• *Конституционный (уставный) суд субъекта РФ* может созда­ваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия нормативных актов органов государственной власти субъекта РФ, местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ финансируется за счет средств бюджета субъекта РФ.

• *Мировой судья* рассматривает гражданские, административ­ные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. Полно­мочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ.

Мировые судьи РФ являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ и входят в единую судебную систему РФ. На ми­ровых судей распространяются гарантии независимости и не­прикосновенности, материального обеспечения, установленные законом. Мировой судья единолично рассматривает дела, отне­сенные к его компетенции, в пределах судебного участка. Су­дебные участки и должности мировых судей устанавливаются в соответствии с Законами субъектов РФ.

Мировые судьи назначаются законодательным органом субъ­екта РФ или избираются населением судебного участка на срок не более 5 лет.

Финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей осуществляется из федерального бюджета, а также органами юстиции или органами исполни­тельной власти субъекта РФ.

Постановления мировых судей являются обязательными для всех органов государственной власти, местного самоуправления, юридических, должностных и физических лиц.

Действующий порядок назначения судей является гарантией сохранения единства и неделимости судебной власти (табл. 2.2).

Для выражения интересов судей как носителей судебной власти формируются соответствующие органы. Высшим орган­ном судейского сообщества является *Всероссийский съезд судей,* который формирует *Совет судей РФ* и *Высшую квалификацион­ную коллегию судей РФ.*

В Совет входят по одному представителю от каждого субъек­та РФ. Совет рассматривает вопросы судебной практики, со­вершенствования законодательства, ресурсного и кадрового обеспечения, представляет интересы сообщества в органах зако­нодательной и исполнительной власти. Кандидатуры на долж­ности судей отбираются в судейских квалификационных кол­легиях, согласовываются с субъектами РФ и представляются для назначения Президенту РФ. Само судейское сообщество в лице Совета судей РФ ведет контроль за работой судей. Никто, кроме него, не вправе привлечь судью к административной или дис­циплинарной ответственности. Коллегия отрешает от должности совершивших недостойный поступок судей. Генеральный про­курор РФ может возбудить дело лишь при наличии заключения квалификационной коллегии.

Работники аппарата судов являются государственными слу­жащими.

В связи с появлением новых форм хозяйствования резко увеличивается количество экономических споров, требующих вмешательства судебной системы в деловую жизнь. Большое значение при этом имеет соблюдение сроков рассмотрения дел, при их растягивании ответчик может легко прекратить свое существование как юридическое лицо и уйти от ответст­венности. Так, кризис неплатежей вызван наряду с другими причинами недобросовестностью сторон, их легковесным под­ходом к формированию договорных связей, выбору партнеров, стремлением получить выгоду за счет контрагента. У пострадавших нет иного способа воздействовать на нарушителей, как обращаться в арбитражный суд.

Для обеспечения оперативности и действенности рассмот­рения претензий арбитражным судам предложено организовать рассмотрение дел, связанных с неплатежами за продукцию и услуги, таким образом, чтобы решения принимались по воз­можности в месячный срок с использованием права немедлен­ного исполнения решения о взыскании денег. Если на расчет­ном счету ответчика отсутствуют суммы, то суд может принять решение об обращении взыскания в соответствующей части на его имущество.

*Таблица 2.2.* ***Порядок назначения судей***

|  |  |
| --- | --- |
| ***Виды должностей*** | ***Кто назначает на должность*** |
| **1** | **2** |
| 1. Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ  2. Заместители председателей и другие судьи Верховного Суда РФ, Высшего Арбит­ражного Суда РФ  3. Председатели военных су­дов и их заместители  4. Судьи военных судов  5. Председатели федеральных арбитражных судов окру­гов и их заместители | Совет Федерации Федерального Со­брания РФ по представлению Прези­дента РФ, основанному на заключе­нии квалификационных коллегий судов  Совет Федерации Федерального Со­брания РФ по представлению Прези­дента РФ, основанному на представ­лении соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и заключении квалификационных кол­легий судей  Президент РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей РФ  Президент РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении квали­фикационных коллегий судов  Президент РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, основанному на заключе­нии Высшей квалификационной кол­легии судей РФ, с учетом предложе­ний законодательных (представитель­ных) органов государственной власти соответствующих субъектов РФ |
|  |  |
| 6. Судьи федеральных арбит­ражных судов округов | Президент РФ по представлению Пред­седателя Высшего Арбитражного Суда РФ, основанному на заключении ква­лификационных коллегий судей, с уче­том предложений законодательных (представительных) органов государст­венной власти субъектов РФ |
|  |  |
| 7. Председатели и заместите­ли председателей верхов­ных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федераль­ного значения, автоном­ной области и автономных округов | Президент РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей РФ и согласованному с законода­тельными (представительными) ор­ганами государственной власти соот­ветствующих субъектов РФ |
|  |  |
| 8. Судьи верховных судов рес­публик, краевых, областных судов, судов городов феде­рального значения, судов автономной области, авто­номных округов, а также судьи (в том числе предсе­датели и заместители пред­седателя) районных судов | Президент РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ, основанному на заключении квали­фикационных коллегий судей и со­гласованному с законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов РФ |
|  |  |
| 9. Председатели арбитражных судов субъектов РФ и их заместители | Президент РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, основанному на заключе­нии Высшей квалификационной кол­легии судей РФ и согласованному с законодательными (представительны­ми) органами государственной власти соответствующих субъектов РФ |
|  |  |
| 10. Судьи арбитражных судов субъектов РФ | Президент РФ по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ, основанному на заключе­нии квалификационной коллегии судей и согласованному с законода­тельными (представительными) орга­нами государственной власти соответ­ствующих субъектов РФ |
|  |  |
| 11. Мировые судьи; судьи, председатели и заместите­ли председателей консти­туционных (уставных) судов субъектов РФ | Назначаются (избираются) в поряд­ке, установленном законами субъек­тов РФ |

Применяются меры к коммерческим банкам, не исполняю­щим решения арбитражных судов вплоть до отзыва лицензии на осуществление банковской деятельности по решению Цен­трального банка России. В случаях когда решения арбитражного суда не исполняются по вине должностных лиц, материалы на­правляются в прокуратуру для предъявления исков о взыскании штрафов и привлечения к уголовной ответственности.

Большую помощь арбитражным судам может оказать более широкое использование *третейских судов* для разрешения эко­номических споров. Постановлением Верховного Совета РФ от 24 июня 1992г. № 3115-1 утверждено Временное положение о третейском суде для разрешения экономических споров.

В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом по соглашению сторон возникший или могущий возникнуть экономический спор, подведомственный арбитражному суду, до принятия дела к производству арбитражным судом может быть передан на разрешение третейского суда. Третейский суд обес­печивает законность процедур добровольного исполнения обя­зательств по сделкам, а в случае неисполнения какой-либо сто­роной — принудительное исполнение по приказу арбитражного суда, который утверждает решение третейского суда без рас­смотрения дела по существу.

Третейский суд финансируется за счет отчислений лицами, обращающимися за разрешением возникших споров в суд.

Государственные служащие обязаны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Каждый гражданин имеет право получать, а государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с доку­ментами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. На страже интересов граждан выступают зако­ны Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «Об основах государственной службы Российской Федерации».

При обжаловании в суд действий, нарушающих права граж­данина, на государственные органы, государственных служа­щих, другие организации и лица, действия которых обжалуют­ся, возлагается обязанность документально доказать закон­ность обжалуемых действий; гражданин обязан доказать лишь факт нарушения своих прав и свобод. Установив обоснован­ность жалобы, суд определяет ответственность за действия, приведенные к нарушению прав гражданина. В отношении го­сударственных служащих суд определяет меру, предусмотренную Законом Российской Федерации «Об основах государст­венной службы», другими законами. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия признаны незакон­ными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий.

В Гражданском кодексе РФ установлено, что вред, причи­ненный в результате незаконных действий государственных органов, возмещается за счет казны Российской Федерации или субъекта РФ. От имени казны выступают соответствующие фи­нансовые органы (органы Минфина России).

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Теперь в Европейском суде по правам человека возможно рассмотрение исков к Российской Фе­дерации в случае нарушения в стране прав человека. В целях обес­печения эффективной защиты интересов России при рассмотре­нии дел в Европейском суде Указом Президента от 2 марта 1998 г. № 310 учреждена должность Уполномоченного Российской Феде­рации при Европейском суде по правам человека.

Уполномоченный по правам человека назначается Президентом РФ, ему подотчетен и работает во взаимодействии с Межведомственной комиссией РФ по делам Совета Европы. Основной функцией Уполномоченного является защита интересов России при рассмотрении в суде дел, возбужденных против нее на осно­вании Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Он выступает в качестве представителя России при разбирательстве дел, ведет переговоры о досудебном их урегулировании.

В федеральном бюджете отдельной строкой предусматрива­ются расходы на защиту интересов России в Европейском суде и на выплату денежных компенсаций истцам в случае вынесе­ния соответствующих решений судом. Уполномоченный осуще­ствляет свои функции одновременно с исполнением обязанно­стей по государственной должности федеральной государствен­ной службы, которую он занимает.

Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами осуществ­ляет прокуратура.

**• *Прокуратура РФ*** составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ на­значается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ по согласо­ванию с субъектами РФ. Иные прокуроры назначаются Гене­ральным прокурором РФ.

Согласно Закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при проведении проверок исполнения законов вправе беспрепятственно входить на территорию и в помещения прове­ряемых органов, иметь доступ к их документам и материалам, требовать представления необходимых сведений, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений и т.д.

Одной из форм прокурорского надзора за соблюдением за­конности является участие прокурора как государственного об­винителя в судебном разбирательстве.

Залогом легитимности всех ветвей власти и органов управ­ления, стабильности в обществе является соблюдение Консти­туции РФ, принципы которой находят развитие в федеральных законах и решениях Конституционного Суда РФ.

Конституция в целом работает. Регулярно проходят выборы Президента РФ, депутатов Парламента, глав субъектов РФ. Сформированы органы государственной власти и местного са­моуправления, судебная система. В Государственной Думе пред­ставлено в соответствии с Законом о выборах политическое многообразие страны. Провозглашено равноправие всех субъек­тов РФ, что означает переход к единой форме федеративного устройства, хотя в качестве исторической преемственности со­храняются 6 видов субъектов РФ (республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения). Споры и конфликты между органами власти разре­шаются через апелляцию к Конституции РФ в правовом поле.

Тем не менее наблюдается незавершенность федеративного устройства, неотрегулированность взаимоотношений в треуголь­нике «три П» — президент, парламент, правительство. Сложи­лась ситуация двух правительств (Кремль и Белый дом), при этом правительство стало продолжением президентской струк­туры, не имея достаточно собственных полномочий для управ­ления. Но все предложения по внесению изменений в Консти­туцию должны тщательно просчитываться, поспешность может прервать движение к правовому государству и перечеркнуть положительное, накопленное за прошедшие годы.

## 2.5. Принятие нормативных актов

Демократическая власть оказывает воздействие на деятельность и поведение людей прежде всего с помощью права, которое представляет собой совокупность общеобязательных правил и норм. В них выражается воля государства по закре­плению определенного порядка общественных отношений. Если нормы права безукоризненно соблюдаются, то государ­ство признается правовым.

Основным источником права служит закон, т.е. акт высших органов государственной власти. Он обладает наибольшей, юри­дической силой по отношению к другим нормативным актам. Правовое государство зиждется на диктатуре закона.

Законы и другие нормативные акты разрабатываются и при­нимаются в соответствии с установленной процедурой. В зако­нотворческой деятельности участвуют все ветви власти, феде­ральные и региональные органы государственного управления. Правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государ­ственной Думы, Правительство РФ, представительные (законо­дательные) органы власти субъектов РФ, Конституционный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Верховный Суд РФ.

Правительство РФ составляет план законопроектных работ. При этом учитываются предложения федеральных органов ис­полнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и иных государственных организаций. Вносимые предложе­ния проходят экспертную оценку в Министерстве юстиции Рос­сийской Федерации с привлечением в необходимых случаях со­ответствующих институтов, организаций.

Предложения должны содержать:

• обоснование необходимости принятия закона;

• концепцию законопроекта, включающую в себя его об­щую характеристику и основные положения;

• этапы подготовки законопроекта и перечень соисполни­телей — разработчиков;

• срок представления законопроекта в Правительство РФ;

• ориентировочный срок внесения законопроекта в Госу­дарственную Думу.

Правительство РФ координирует законопроектную деятель­ность с палатами Федерального Собрания, с органами исполни­тельной власти субъектов РФ (по вопросам совместного веде­ния). Органы исполнительной власти субъектов РФ получают планы законопроектных работ Правительства РФ для практиче­ского использования и участия в подготовке документов.

Проекты законов и законодательных предложений направляются в Государственную Думу ответственными за их подготовку и представление в парламенте органами власти и подраз­делениями с приложением ряда документов:

• обоснование необходимости принятия;

• оценка их согласованности с другими нормами;

• ожидаемые социально-экономические и иные последст­вия применения;

• финансово-экономическое обоснование.

При использовании права законодательной инициативы Пре­зидентом РФ проекты законов представляются Правительством РФ, Советом Безопасности, Главным государственно-правовым управлением Президента РФ.

Законопроекты о введении, или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, изменении фи­нансовых обязательств государства, другие законопроекты, преду­сматривающие расходы за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Проекты по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и субъектов РФ в предвари­тельном порядке направляются органам исполнительной власти субъектов РФ.

Руководители центральных органов федеральной исполни­тельной власти, подразделений Администрации Президента РФ несут персональную ответственность за качество и соблюдение . сроков подготовки проектов, достоверность и своевременность представления необходимой информации.

Соответствующими органами исполнительной власти Россий­ской Федерации, подразделениями Администрации Президента РФ в Государственно-правовое управление Президента РФ пред­ставляются предложения о заключениях и поправках Президента РФ по проектам, внесенным на рассмотрение Федерального Со­брания не по инициативе Президента РФ. Предложения о воз­вращении законов на повторное рассмотрение, а также о поправ­ках к ним представляются Государственно-правовым управлени­ем Президента РФ с учетом позиции соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации.

Для снятия замечаний по проектам и Президентом РФ и парламентом применяются соответствующие процедуры. Созда­ются согласительные комиссии по преодолению возникших разногласий. Для работы в комиссии приглашаются представи­тели Правительства РФ.

Принятые Государственной Думой федеральные законы пе­редаются на рассмотрение Совета Федерации. В случае отклонения им закона (вето) палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления разногласий.

Вето Совета Федерации преодолевается Государственной Ду­мой при повторном голосовании не менее чем 2/3 голосов об­щего числа депутатов.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов общего числа депутатов Государственной Думы. После этого он подле­жит подписанию и обнародованию Президентом РФ.

При рассмотрении в Парламенте проектов, законодательных инициатив, указов назначаются официальные представители Президента РФ. Ими могут быть Председатель Правительства РФ, его заместители, министры, руководители других органов исполнительной власти, советники Президента РФ.

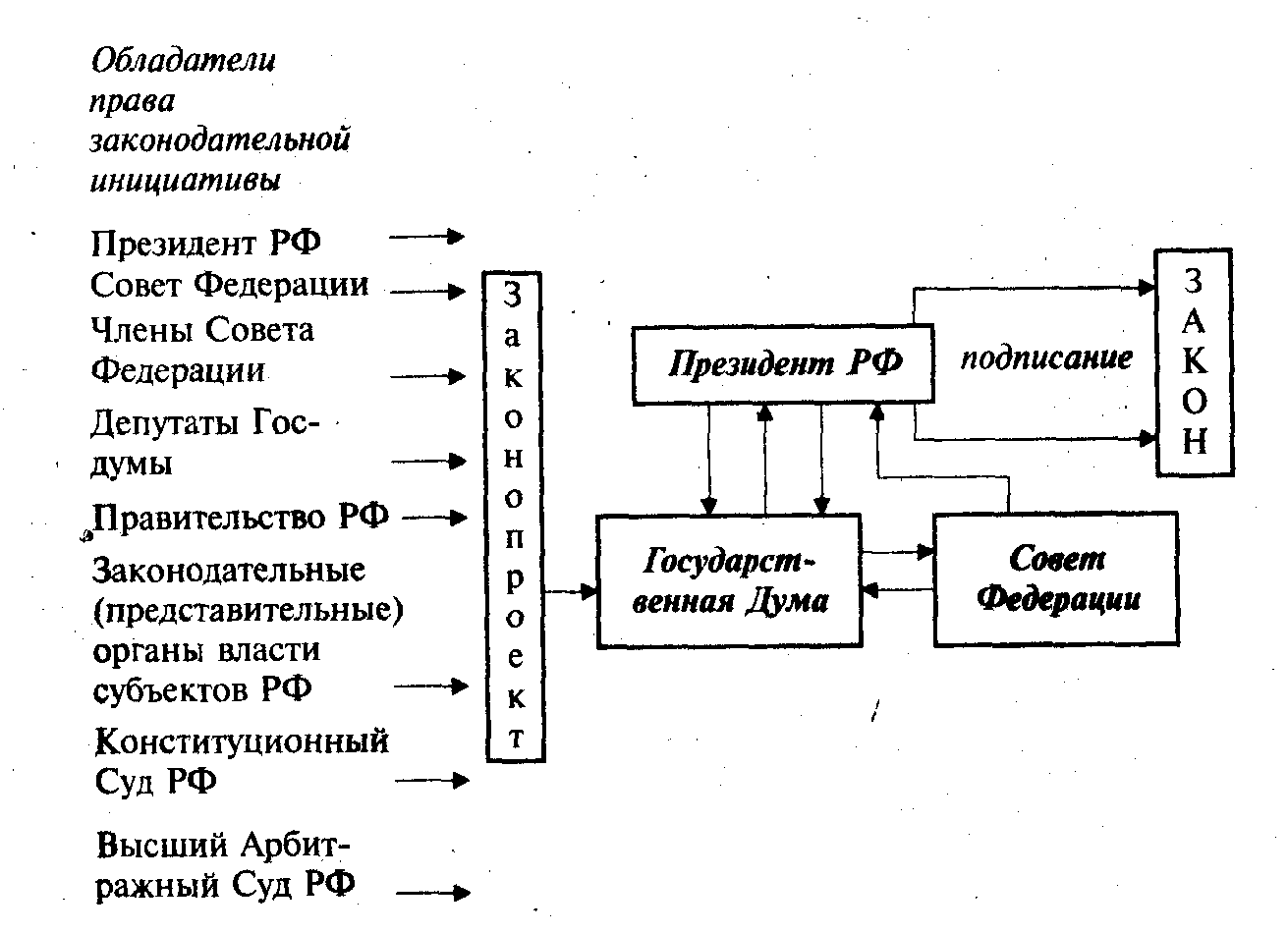
Полномочными представителями Правительства РФ в парла­менте являются статс-секретари, ими назначаются руководители соответствующих министерств и ведомств. Они отвечают за про­хождение законопроектов, за взаимодействие с палатами, получе­ние законодателями информации от министерств и ведомств.

Принятый парламентом закон направляется Президенту РФ. Если Президент его отклоняет, то Государственная Дума и Со­вет Федерации вновь рассматривают данный закон. В случае одобрения в ранее принятой редакции закона большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы он подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию. Процедура принятия закона приводится на рис. 2.3.

Законы вступают в силу по истечении десяти дней после дня |их официального опубликования, если самими законами не ус­тановлен другой порядок вступления в силу.

Основным документом, определяющим текущую финансово-экономическую политику, является Закон о федеральном бюд­жете. Его принятию придается социально-политическое значение, а разработка осуществляется по особой процедуре.

Правительство РФ готовит проект федерального бюджета на очередной год и выносит его на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания. Одновременно представляются необходимые материалы и расчеты, предусмотренные Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. Если требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации, связанные с политикой в сфере доходов и расходов, то Правительство вносит проекты соответствующих федераль­ных законов.



*Рис. 2.3.* ***Процедура принятия закона***

Центральный банк России представляет в Государственную Думу основные направления государственной денежно-кредит­ной политики.

Государственная Дума направляет проект закона о феде­ральном бюджете Президенту РФ, Совету Федерации, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

Совет Госдумы утверждает профильные комитеты, ответст­венные за рассмотрение разделов и подразделов бюджета.

Государственная Дума рассматривает проект закона о феде­ральном бюджете в четырех чтениях (табл. 2.3). Принятый Гос­думой закон передается на рассмотрение Совета Федерации. В случае отклонения закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию из представителей Госдумы, Совета Федерации и Правительства. От каждой стороны участ­вуют не более 20 человек. Решение комиссия принимает раз­дельным голосованием. Если за него проголосовало большин­ство присутствующих на заседании комиссии представителей данной стороны, решение считается принятым. Решение, про­тив которого возражает хотя бы одна сторона, считается непринятым.

*Таблица 2.3.* ***Схема принятия федерального бюджета***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Порядок чтения* | *Рассматриваемые вопросы* | *Сроки чтения, дней* | *Результаты и последствия рассмотрения* | |
| *Принятие* | *Отклонение* |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | Концепция и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации. Основные направления бюджетной и налоговой политики. Основные принципы взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Программа внешних заимствований и предоставления кредитов Россией. Основные характеристики федерального бюджета.  • доходы по группам, подгруппам, статьям  • распределение доходов от федеральных налогов и сборов; между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;  • размеры несбалансированности бюджета и источники покрытия дефицита;  • общий объем расходов | 45 | Утверждаются основные характеристики бюджета | 1. Передача в согласительную комиссию 2. Возвращение Правительству РФ на доработку 3. Постановка вопроса о доверии Правительству РФ |
| 2 | Утверждение расходов по  разделам функциональной  классификации, размера Фе­дерального фонда финансо­вой поддержки субъектов РФ и распределения его средств по субъектам РФ | 15 | Переда­ча в сог­ласи­тельную  комис­сию | х |
| 3 | Расходы бюджета по под­разделам функциональной классификации, уровням ведомственной классифика­ции, федеральным целевым программам; перечень защищенных статей | 25 | Приня­тие для  следую­щего  чтения | х |
| 4 | Поправки к закону. По­квартальное распределение доходов, расходов, дефици­та бюджета | 15 | Передача в Совет Федерации | х |

Президент РФ наделен полномочиями издавать указы и рас­поряжения. По вопросам, носящим нормативный характер, из­даются указы, по вопросам оперативного характера — распоря­жения, не являющиеся нормативными актами.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конститу­ции РФ, законов и указов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их реализацию. Решения, имею­щие нормативный характер или наиболее важное значение, из­даются в форме постановлений. Решения по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить за­конам, в случае противоречия действуют положения законов. Указы Президента РФ либо развивают те или иные положения законов, либо формулируют нормы отношений, которые не урегулированы законом.

Акты Президента РФ и Правительства РФ непосредственно используются в управлении страной. Это повышает ответст­венность Администрации Президента РФ и аппарата Прави­тельства РФ за выработку процедуры решений и ее неукосни­тельное соблюдение. Не допускается постороннее влияние на принятие решений.

Министерства и другие федеральные органы исполнитель­ной власти принимают в случаях и в пределах, предусмотрен­ных законами и иными правовыми актами, нормативные ве­домственные акты, также являющиеся источниками граждан­ских прав и обязанностей. Подготовка и принятие норматив­ных правовых актов федеральных министерств и ведомств рег­ламентируется правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ.

Ведомственные акты издаются во исполнение решений высших органов государственной власти по их поручению или по инициативе самих органов федеральной исполнитель­ной власти в соответствии с их компетенцией в виде прика­зов, постановлений, инструкций, положений, разъяснений, указаний. Эти акты регулируют отношения центральных ор­ганов власти с предприятиями, организациями, учреждения­ми и другие вопросы.

Для подготовки проектов ведомственных нормативных ак­тов, разрабатываемых совместно несколькими центральными органами, а также наиболее важных и сложных проектов созда­ются рабочие группы.

Минюст России осуществляет государственную регистрацию нормативных актов министерств и ведомств Российской Феде­рации, носящих межведомственный характер или затрагиваю­щих права и законные интересы граждан. Государственная реги­страция производится в срок до 15 дней с даты получения ве­домственного нормативного акта.

На Минюст России возложена функция, связанная с кон­тролем за соответствие ведомственных нормативных актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоря­жениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ. Применение министерствами и ведомст­вами нормативных актов, не прошедших правовую эксперти­зу, а также актов, в государственной регистрации которых было отказано, рассматривается как грубое нарушение дис­циплины в системе государственной службы, влекущее при­менение к виновным должностным лицам и работникам фе­деральных органов исполнительной власти мер дисциплинар­ной ответственности в соответствии с Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы».

Официальным опубликованием федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается публикация его пол­ного текста в «Российской газете» или «Собрании законодатель­ства Российской Федерации».

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, всту­пают в силу по истечении семи дней после их опубликования, если при принятии акта не установлен другой срок введения в действие. Акты Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если не установлен при принятии акта другой срок введения его в действие. В табл. 2.4 приводятся сроки опублико­вания и вступления в силу нормативных правовых актов.

Ведомственные нормативные акты, подлежащие опублико­ванию, после регистрации передаются в органы официальной печати. Официальное опубликование ведомственных норматив­ных актов осуществляется не позднее десяти дней после их го­сударственной регистрации.

Ведомственные нормативные акты вступают в силу со дня официального опубликования в газете «Российские вести», если в самом акте не указан более поздний срок. Нормативные акты Банка России вступают в силу со дня их официального опубли­кования .в «Вестнике Банка России», за исключением случаев, установленных Советом директоров. Акты Федеральной комис­сии по рынку ценных бумаг вступают в силу со дня их офици­ального опубликования в «Вестнике Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг».

Акты, не прошедшие регистрацию, а также зарегистрирован­ные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут за собой правовых последствий и не могут служить основанием для регулирования соответствующих отношений, применения каких-либо санкций к организациям, должностным лицам, граж­данам за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Ненормативный акт госоргана, а в определенных случаях также нормативный акт, не соответствующий закону или другим правовым актам и нарушающий права и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц, могут быть признаны судом недействительными.

Нормативные правовые акты субъекта РФ, принятые в пре­делах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на его территории органами государственной вла­сти, госучреждениями, органами местного самоуправления, ор­ганизациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

*Таблица 2.4.* ***Сроки опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Акты*** | ***Сроки опубликова­ния*** | ***Сроки вступления в силу*** | ***Орган официального опубликования*** |
| Федеральные  конституцион­ные законы, федеральные  законы | В течение семи дней после дня их  подписания Президен­том РФ | По истечении десяти дней после дня офи­циального опублико­вания, если иное не  установлено законом | «Российская газета», «Соб­рание законо­дательства РФ» |
| Акты Прези­дента РФ | В течение 10 дней по­сле подпи­сания | По истечении семи дней после дня офи­циального опублико­вания, если при при­нятии акта не уста­новлен другой срок введения его в дейст­вие | «Российская газета», «Российские вес­ти», «Собрание законодательст­ва РФ» |
| Акты Прави­тельства РФ | Не позднее 15 дней со дня приня­тия | Со дня подписания, если при принятии акта не установлен  другой срок введения его в действие | «Российская газета», «Российские вес­ти», «Собрание законодательст­ва РФ» |
| Ведомственные  нормативные  акты, затраги­вающие права и свободы граждан или носящие меж­ведомственный  характер | Не позднее  десяти дней  после госу­дарственной  регистрации  в Минюсте РФ | В течение 10 дней со дня официального опубликования, если в самом акте не указан более поздний срок | «Российские вести», «Бюллетень норма­тивных актов» |
| Ведомственные  акты, не подле­жащие опублико­ванию | — | Со дня присвоения им номера регистрации, если в самом акте не указан более поздний срок | — |
| Нормативные акты Банка Рос­сии, затрагивающие права,  свободы и обя­занности граж­дан | Не опреде­лены | Со дня официального  опубликования, за исключением случаев,  установленных сове­том директоров | «Вестник Банка Рос­сии» |
| Акты Феде­ральной комис­сии по рынку  ценных бумаг | Не опреде­лены | Со дня их официаль­ного опубликования | «Вестник Феде­ральной комиссии по рынку ценных бумаг» |

Правовые акты законодательного органа, высшего должност­ного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа, долж­ностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъ­екта РФ, подлежат опротестованию прокурором. Президент РФ вправе обращаться в законодательный орган субъекта РФ с пред­ставлением о приведении конституции (устава) субъекта РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта РФ и их должностных лиц могут быть обжалованы в су­дебном порядке, если они нарушают права и свободы человека и гражданина, общественных объединений, местного самоуправления.

Президент РФ вправе приостановить действия актов высшего должностного лица субъекта РФ, органа исполнительной власти в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) госорганов или должностных лиц этих органов, в том числе издание несоответ­ствующего закону акта госоргана, подлежат возмещению Рос­сийской Федерацией, соответствующим субъектом РФ или му­ниципальным образованием.

**Вопросы для повторения**

1. *В чем состоят особенности российского федерализма?*
2. *Охарактеризуйте систему органов государственной власти.*
3. *Назовите предметы ведения Российской Федерации.*
4. *Рассмотрите статус субъектов РФ и предметы их ведения.*
5. *Назовите федеральные органы законодательной и исполнитель­ной власти и их функции.*
6. *Как регулируется порядок образования органов государствен­ной власти субъектов РФ?*
7. *Каковы функции и структура органов администрации края, области?*
8. *Охарактеризуйте задачи улучшения взаимодействия органов госу­дарственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.*
9. *Каковы значение и принципы судебной власти?*
10. *Перечислите органы судейского сообщества.*
11. *Каков порядок назначения судей?*
12. *В чем состоит роль судов в разрешении экономических споров?*
13. *Каков порядок разработки федерального закона ?*
14. *Дайте характеристику ведомственным нормативным актам.*

# Глава 3. Региональное управление

*• Принципы регионального управления • Компетенция Российской Федерации и субъектов РФ • Договоры и соглашения о разграни­чении предметов ведения и полномочий • Регулирование экономического и социального развития регионов • Роль государственных органов в становлении местного самоуправления • Свободные и особые экономические зоны • Закрытые административно-тер­риториальные образования*

Под ***регионом*** понимается часть территории Российской Фе­дерации, характеризующаяся общностью природных, социаль­но-экономических, национально-культурных и иных условий, Региональное деление может не совпадать с административно-территориальным и национально-территориальным. Регион мо­жет находиться в границах субъекта РФ либо объединять терри­тории нескольких субъектов РФ. Несовпадение зон ответствен­ности органов административного управления с подведомствен­ностью территорий финансовым, судебным, силовым структу­рам обеспечивает независимость представительств центральных органов от местных властей.

Регионализация государственного управления имеет объек­тивные политические (демократия) и экономические (рынок) основы. Федеративное устройство государства, природные, хо­зяйственные различия между регионами предопределяют акту­альность повышения эффективности ***регионального управления,*** поиска оптимального варианта разграничения прав и ответст­венности между федеральным центром и регионами. Успешное проведение реформ возможно лишь при активной государствен­ной политике, учитывающей специфику каждого региона. Не­приемлемы ни чрезмерный централизм, не способный учесть .многообразие местных условий, традиций, ни местничество, игнорирующее общенациональные интересы. Приоритет той или другой стороны может быть лишь временной мерой, обусловленной сложившимися конкретными обстоятельствами.

Федеральный центр обеспечивает общность экономического и политического пространства единством системы управления, денежной, бюджетной, налоговой политики. Регион вправе применять свою тактику реформ в рамках единого правового поля с соблюдением общегосударственных интересов и без на­несения прямого или косвенного ущерба другим регионам. На региональном уровне успешнее решаются многие вопросы ис­пользования природных ресурсов, охраны окружающей среды, поддержки малого предпринимательства.

Субъектами общественных отношений выступают органи­зации, предприятия и граждане, принимающие хозяйствен­ные и другие решения исходя из своих интересов в рамках установленных общих для всех правил. Тем не менее с орга­нов государственной власти и управления регионов не снима­ется .обязанность регулирования экономического и социаль­ного развития на своей территории, использования имеющих­ся рычагов воздействия.

В пределах своей компетенции регионы предоставляют пред­приятиям независимо от формы собственности заказы на ком­мерческой основе, льготы по уплате налогов в местный бюджет, по тарифам за пользование электрической и тепловой энергией, по арендной плате. Они участвуют инвестициями в сооружении объектов федеральной собственности, в федеральных програм­мах. Центр тяжести реализации социальной политики переносит­ся на региональный уровень, особенно в части жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, образования, здравоохранения, социальной защиты уязвимых слоев населения, повышения занятости. Расширяются их возможности в регулиро­вании оплаты труда на основе соглашений между объединениями профсоюзов, работодателей и органами исполнительной власти.

Региональное управление базируется на принципах обеспе­чения государственной целостности страны, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения меж­ду органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Оно предполагает регулирование экономического и социального развития регионов с помощью активной регио­нальной политики.

## 3.1. Разграничение предметов ведения и полномочий

Федеративным договором установлены предметы ведения и полномочия федеральных и региональных органов власти. К предметам ведения Российской Федерации отнесены около 50 позиций; совместного ведения — 40; предметы ведения субъ­ектов РФ не фиксированы, к ним отнесены все предметы веде­ния, за исключением предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения. В своих нормативных актах субъекты РФ отражают до 50 полномочий собственного ведения\*. В каж­дом предмете ведения содержатся полномочия и законодатель­ного регулирования, и государственного управления.

\* К примеру, в Канаде, являющейся федеративным государством, предметы ведения распределены соответственно следующим образом: 29 — 3 — 16.

Предметы ведения, установленные федеративным догово­ром, подтверждены Конституцией РФ.

В ведении Российской Федерации находятся вопросы об­щегосударственного значения, среди них:

• принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное уст­ройство;

• защита прав и свобод человека;

• организация федеральных органов власти;

• управление федеральной собственностью;

• разработка основ федеральной политики;

• финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулиро­вание, денежная эмиссия, ценовая политика;

• федеральный бюджет;

• федеральные энергетические системы, федеральный транс­порт; деятельность в космосе;

• внешняя политика, оборона и безопасность;

• судоустройство, прокуратура; уголовное, гражданское, ар­битражное законодательство;

• метеорологическая служба, стандарты, официальный ста­тистический и бухгалтерский учет.

Статус субъекта РФ определяется Конституцией РФ, а также конституцией республики, уставом края, области, города феде­рального значения, автономной области, автономного округа, принимаемыми законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Отношения автономных округов, входящих в состав края, области, могут регулироваться фе­деральным законом и договором между органами государствен­ной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края, области. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с конституционным законом. Границы между субъ­ектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся следующие вопросы:

• Обеспечение соответствия конституций, законов, иных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и феде­ральным законам.

• Защита прав и свобод человека, режим пограничных зон.

• Владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; охрана па­мятников.

• Разграничение государственной собственности, общие принципы налогообложения.

• Общие вопросы образования, науки, культуры; координа­ция вопросов здравоохранения; социальная защита.

• Борьба с катастрофами, эпидемиями, стихийными бедст­виями, ликвидация их последствий.

• Законодательство административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, о недрах, охране окружающей среды.

• Кадры судебных и правоохранительных органов, адвока­тура, нотариат.

• Общие принципы организации государственной власти и местного самоуправления.

• Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъ­ектов РФ издаются федеральные законы и в соответствии с ни­ми законы и иные нормативные правовые акты субъектовРФ.Федеральные законы не могут противоречить федеральным кон­ституционным законам.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномо­чий Российской Федерации по предметам совместного веде­ния субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Так, в области внешнеторговой деятельности они имеют право:

• формировать и реализовывать региональные программы внешнеторговой деятельности;

• заключать соглашения в области внешнеторговых связей с субъектами федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

• содержать представителей при торговых представительствах России в иностранных государствах за счет своих бюджетов.

Субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулиро­вание, включая принятие законов и иных нормативных актов. Законы и иные правовые акты субъектов РФ не могут противо­речить федеральным законам. В случае противоречия по пред­метам ведения и совместного ведения действует федеральный Закон. В случае противоречия по предметам ведения субъектов РФ действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Субъекты РФ самостоятельно в соответствии с Конституци­ей РФ и общими принципами организации государственной власти, установленными федеральным законом, учреждают сис­тему представительных и исполнительных органов.

Совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ не порождает вертикальной соподчиненности, так как осущест­вляется разграничение между Российской Федерацией и субъек­тами РФ. За субъектами РФ закрепляется определенный объем полномочий, что способствует повышению эффективности ор­ганов государственной власти, стабильности государства.

При разграничении используется принцип делегирования полномочий, субсидиарности. Высшая инстанция берет на себя те функции, которые не может самостоятельно выполнять низ­шая. Права принятия решений передаются на тот уровень, ко­торый ближе к заинтересованному населению. В свою очередь субъекты РФ делегируют на более высокий уровень те функции, которые не могут выполнять самостоятельно. Так обеспечивает­ся взаимодополняемость управленческих функций.

Сфера ведения определяется на основе федерального закона и заключения между Российской Федерацией и субъектами РФ двусторонних договоров и соглашений о разграничении предме­тов ведения и полномочий. Договоры учитывают региональные особенности и направлены на сохранение территориальной це­лостности, единства экономического пространства, обеспечение действенности государственной власти.

Договор между органами государственной власти Россий­ской Федерации и органами государственной власти субъекта РФ является правовой формой разграничения предметов веде­ния и полномочий между федеральными и региональными ор­ганами власти.

Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ явля­ется правовой формой передачи федеральными органами ис­полнительной власти и органами исполнительной власти субъ­ектов РФ друг другу части своих полномочий.

Сторонами договора являются федеральные органы государ­ственной власти и уполномоченные законом субъекта РФ орга­ны государственной власти субъектов РФ. Сторонами соглаше­ния являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Ниже приводится перечень предметов договора и соглашения.

|  |  |
| --- | --- |
| *Предметы договора* | *Предметы соглашения* |
| 1. Конкретизация предметов ве­дения и полномочий, установ­ленных Конституцией РФ и фе­деральными законами  2. Условия и порядок осуществ­ления разграниченных договором полномочий  3. Формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора  4. Иные вопросы, связанные с исполнением положений договора | 1. Передача осуществления части полномочий  2. Условия и порядок передачи осуществления части полномочий  3. Материально-финансовая ос­нова передачи осуществления части полномочий  4. Формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения  5. Иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения |

При Президенте РФ образована Комиссия по подготовке договоров и соглашений, утверждено Положение о порядке ра­боты по разграничению предметов ведения и полномочий меж­ду органами государственной власти Российской Федерации и. субъектами РФ.

Проекты договоров и соглашений вносятся в Комиссию высшим должностным лицом субъекта РФ и направляются для рассмотрения в законодательный орган субъекта РФ и Совет Федерации. Федеральные органы исполнительной, власти обяза­ны представлять в Комиссию свои заключения и предложения по этим проектам.

В договоре конкретизируются предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальны­ми, национальными и иными особенностями субъекта РФ.

Договор не может изменять конституционный статус субъ­екта РФ. Не допускается изъятие или перераспределение пред­метов ведения Российской Федерации и предметов совмест­ного ведения, установленных Конституцией РФ. Не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конститу­ционного строя России, равноправия субъектов РФ, равенства прав и свобод граждан, а также иные полномочия, если их пе­редача ведет к нарушению территориальной целостности Рос­сии, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны.

Договор подписывают Президент РФ и уполномоченное ли­цо субъекта РФ. После подписания договора могут заключаться являющиеся его составными частями соглашения о разграниче­нии полномочий по конкретным предметам совместного веде­ния в договоре, если эти полномочия не установлены федераль­ным законом. Соглашение подписывает руководитель соответ­ствующего федерального органа исполнительной власти и упол­номоченное лицо субъекта РФ. Соглашения о передаче феде­ральными органами исполнительной власти части полномочий органам исполнительной власти субъекта РФ и о передаче орга­нами исполнительной власти субъекта РФ части полномочий федеральным органам исполнительной власти подписывают Председатель Правительства РФ либо уполномоченный им представитель федерального органа исполнительной власти и уполномоченное лицо субъекта РФ.

Если федеральными актами устанавливаются права, льготы, преимущества для субъектов РФ бóльшие, чем установленные договором, то применяются положения указанных правовых актов. В случае принятия федеральными органами государст­венной власти в одностороннем порядке подзаконных правовых актов, противоречащих договору, подлежат применению нормы договора.

Договоры служат механизмом выравнивания и отстаивания интересов, прав и обязанностей субъектов РФ. Они разнород­ны по содержанию, предусматривают определенные льготы и привилегии.

В августе 1990 г. Верховным Советом Татарской АССР была принята Декларация о государственном Суверенитете. Земля, природ­ные ресурсы, предприятия и учреждения, находящиеся на территории республики, объявлялись собственностью республики. В 1994 г. после трехлетних переговоров был подписан договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между орга­нами государственной власти Российской Федерации и органами госу­дарственной власти Республики Татарстан». Кроме того, заключены с Россией 12 межправительственных соглашений, определивших меха­низм реализации договора. Из-под юрисдикции федерального центра выведены нефтедобыча, нефтепереработка, энергетика и др. Принят Закон «Об иностранных инвестициях», предоставивший внешним ин­весторам более широкие права, чем аналогичный закон России.

На основе заключения договора Тверская область получила право на самостоятельное формирование бюджетной и налоговой политики с определением обязанностей области перед федеральным бюджетом. Од­ним из направлений реализации условий договора стало Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. «О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Тверской области».

Гарантом соблюдения Конституции РФ выступает Президент РФ. Несоответствие конституций, уставов, законов, других норма­тивных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и феде­ральным законам устраняется также рассмотрением вопросов госу­дарственного строительства в конституционном судопроизводстве.

Органы государственной власти субъекта РФ имеют право оспаривать в суде и вносить в Правительство РФ предложения об отмене либо приостановлении действия правовых актов ми­нистерств и ведомств Российской Федерации, которые регули­руют вопросы, отнесенные к ведению субъекта РФ, и в ряде других случаев.

В России центральная и местная власти всегда воспринима­лись как единая государственная власть. В этом единстве цент­ральная власть имеет приоритет, так как синтезирует государст­венную идею, задает параметры, определяет пути развития и контролирует местную власть, что население всегда одобряет.

Центральную власть в настоящее время олицетворяет прези­дентская власть. Разграничение полномочий не должно приводить к ослаблению центральной власти. Наоборот, ее нужно укреплять. Чтобы в полной мере реализовать эффект президентской власти, усиливается контроль центра за использованием собственности, региональным законотворчеством, внешними связями.

## 3.2. Государственная региональная политика

***Региональная политика*** является важным направлением дея­тельности государства. Основными ее целями служат укрепление единства и целостности государства; преодоление существенных различий между регионами по факторам развития, уровню жизни, пресечение регионального сепаратизма, максимальное использова­ние потенциала межрегионального обмена, создание предпосылок для саморазвития регионов, функционирования без дотаций.

Их достижение требует создания необходимых условий для производства и потребления, устранения барьеров на пути дви­жения товаров и капитала, необоснованных привилегий, самостоятельного использования Центром ресурсов для решения коренных задач в регионах, оказания помощи местным органам в решении их проблем.

Задачи региональной политики не могут быть решены лишь на основе рыночных отношений. Их решение требует структур­ной перестройки, планирования, финансирования и других ме­тодов прямого участия государства, воздействия с учетом как общегосударственных интересов, так и территориальных аспек­тов развития экономики.

Государство в приоритетном порядке формирует элементы единой инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь, инфор­матика), организует хозяйственное освоение новых территорий, регулирует размещение производительных сил путем создания специальных фондов регионального развития, содействует эф­фективной специализации регионов, системой льготного креди­тования и налогообложения стимулирует их экономическую ак­тивность. Капитальные расходы регионов финансируются с привлечением федеральных средств, если их значимость выхо­дит за пределы интересов регионов.

В социальной сфере федеральные органы управления при­нимают меры по обеспечению гарантированных условий и каче­ства жизни во всех регионах и устранению неоправданных различий в возможностях их социального развития, по предотвра­щению ухудшения демографической ситуации, регулированию рынка труда, внутренней и внешней миграции, возрождению малых городов, крупных рекреационных зон.

В сфере экологии государство берет на себя ликвидацию по­следствий природных катастроф, комплексное развитие регио­нов, пострадавших от радиационного загрязнения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, уст­ранение кризисных ситуаций в районах с чрезмерными нагруз­ками на природную среду.

Формами непосредственного участия государства в регули­ровании развития регионов являются федеральные региональные программы, финансируемые на долевых началах из феде­рального бюджета, особо важные инвестиционные проекты структурного характера, заказы на поставку продукции для об­щегосударственных нужд и др.

Программы экономического и социального развития регио­нов выделяют приоритетные направления, которые, как правило, являются особенными для каждого из них. В программы вклю­чаются меры государственной поддержки социально-экономичес­кого развития региона. Решения Правительства РФ по господ­держке регионов (не связанные с единовременной помощью) оформляются соответствующими актами об утверждении феде­ральных программ развития регионов. Для реализации наиболее крупных федеральных региональных программ создаются специ­альные фонды, например, фонд финансирования программы со­циально-экономического развития Республики Бурятия. На Центр федеральных программ при Правительстве РФ возлага­ются функции единого заказчика федеральных целевых про­грамм развития регионов.

Правительственная комиссия по государственной поддержке развития регионов координирует деятельность федеральных и региональных органов власти по стимулированию инвестицион­ной активности в регионах, эффективности использования выде­ляемых им бюджетных средств, мобилизации собственных ресур­сов организаций всех форм собственности для решения перво­очередных проблем экономического и социального развития. Комиссия готовит предложения по определению приоритетных направлений развития регионов, совершенствованию монито­ринга социально-экономического развития, оказанию помощи в реализации целевых программ.

После 1992 г. различия в уровне социально-экономического развития увеличились, и регионы разделились на богатые и бед­ные. Так, соотношение среднедушевого производства промыш­ленной и сельскохозяйственной продукции десяти наиболее развитых регионов и десяти наименее развитых в 1990 г. состав­ляло 2,3, а в 1998 г. - 4,5 раза, разрыв среднедушевых доходов населения соответственно 3,8 и 5,7 раз. Только 10 (из 89) регио­нов производят 44% ВВП страны. Федеративное государство не может нормально функционировать при глубоких различиях в уровне жизни между субъектами Федерации.

Проблемными стали регионы, где сосредоточены предпри­ятия ВПК, легкая промышленность, металлообработка. Кризис­ное состояние охватило регионы с экстремальными природно-климатическими условиями, небольшие поселения. Официальное деление регионов на депрессивные и недепрессивные заменило их классификацию на нуждающиеся и ненуждающиеся в Государственной поддержке. Основным критерием депрессивности признано *расчетное превышение расходов над доходами.* При этом в доходы включаются: собственные доходы, трансферты, дополнительная помощь, в расходы — оплата труда, детские по­собия, стипендии, субсидии ЖКХ, средства на содержание социально-культурной сферы. К депрессивным отнесены 28 ре­гионов, в первую тройку вошли Дагестан, Бурятия, Тува.

В региональной политике необходимо, с одной стороны, со­хранять приоритеты для регионов, имеющих особо важное стра­тегическое значение, стимулировать развитие городов и районов с крупным научно-техническим потенциалом, которые могут стать «точками роста» экономики, предприятий, являющихся основой жизнедеятельности местного населения. С другой сто­роны, требуются специальные методы регулирования в отноше­нии регионов со сложными условиями хозяйствования, эколо­гического состояния, с высоким уровнем безработицы, мигра­ционными проблемами. Основными направлениями государст­венной политики в отношении кризисных территорий являются:

• структурная перестройка производственного комплекса;

• уменьшение зависимости от внерегиональных поставок, импорта с замещением собственным производством;

• перенесение налогового бремени с производства на соци­ально избыточное потребление, на сверхприбыль;

• создание региональных инвестиционных и инновацион­ных фондов;

• реконструкция предприятий.

Реализуются программы, способствующие структурным преобразованиям, выравниванию социального развития. Основным источником средств для этого является территориальная рента, возникающая в регионах с более благополучными условиями и льготными государственными капиталовложениями в предыду­щие годы. Средства поддержки используются через совместные программы на паритетных началах с регионами.

Малые и средние города являются, с одной стороны, «столицами» для сельских поселений, а с другой — тесно связаны с большими городами. Они могут более эффективно использовать прежде всего собственные природные, трудовые и хозяйствен­ные ресурсы. Поэтому улучшение положения в малых и средних городах положительно влияет на все население. Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов предусматривает решение проблем развития 3066 городских поселений России с населением до 100—150 тыс. чел. и поселков городского типа с общей численностью около 45 млн чел.

Мероприятия по ускорению развития малых и средних горо­дов включают совокупность подпрограмм федерального, регио­нального и городского значения, учитывают финансовые воз­можности всех трех уровней. Основные источники финансиро­вания определяются в регионах и на местах. Учитываются спе­цифические особенности монопрофильных промышленных по­селений, городов, научных центров.

Особое внимание обращается на скорейшее освоение терри­торий с наиболее благоприятными условиями экономической деятельности, в таких регионах активнее используется частный капитал. Например, утверждена программа «Стабилизация и раз­витие экономики Кабардино-Балкарской Республики (КБР)». Сейчас республика дотационна, хотя, занимая лишь 12,5 тыс. км2 площади, имеет выгодное географическое положение, при­родные условия, транспортные коммуникации, разнообразные минерально-сырьевые ресурсы. Она обладает запасами мирового значения ресурсов для производства вольфрамомолибденовой продукции, мощными залежами туфа, запасами нефти, золота, обилием горных рек. Предусмотрено привлечение иностранных кредитов под гарантии Правительства РФ.

После распада СССР Россия превратилась в северную страну (наравне с Норвегией, Канадой, Данией — Гренландией).

Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности занимают в 27 субъектах РФ около 60% территории страны. Здесь расположены 70 городов, более 360 поселков городского типа, 1200 мелких поселений, проживают 30 коренных народов численностью 200 тыс. чел. Общая численность населения в районах Крайнего Севера — 12 млн чел. В мире 12 городов на Крайнем Севере с населением более 100 тыс. чел., из них 11 — в России. В мировом масштабе российский Север — это 7% су­ши и 0,2% населения планеты.

Ученые признают 11 из 17 млн км2 территории России ма­лопригодными для жизни: средняя температура ниже 2°, высота над уровнем моря более 2000 м, около 15% территории вообще пока не затронуты человеческой цивилизацией.

Однако только в разведанных месторождениях Севера сосредо­точены 1/3 мировых запасов никеля, 1/10 меди, 15% кобальта, 1/3 платиноидов, 100% российских алмазов, 80% нефти, почти весь добываемый природный газ, 90% олова, 15% каменного угля и т.д. В этих районах добывается почти 50% деловой древесины, основная часть пушнины, речной и морской рыбы. Важно также, что залежи полезных ископаемых мирового масштаба расположе­ны концентрированно; 92% разведанных запасов газа — на не­большой площади Надым — Пур — Газовская; 70% добычи нефти и 90% газа приходится на Тюменскую область. Здесь же 46% ми­ровых внетропических лесов (поставщик кислорода), главные за­пасы пресной воды. Северный морской путь является глобаль­ной транспортной системой, способной обеспечивать кратчай­шие перевозки: возить в США и Японию из Европы по нему дешевле, чем через Суэцкий канал или вокруг Африки. Север не затратная, а очень эффективная территория. Он приносит в бюджет в 1,7 раза больше, чем забирает. Россия живет за счет Се­вера, хотя это далеко не все осознают.

СССР осваивал Север всерьез и надолго, добился грандиоз­ных успехов, создав базу для существования нынешних поко­лений. Этой базой Россия пользуется уже почти 10 лет без су­щественных новых вложений.

В бюджете был раздел «Северный завоз», Госплан СССР жестко контролировал доставку всех грузов. Политика государ­ства в отношении Севера начиная с 1992 г. базируется на следующих положениях.

**1.** Север в рыночные отношения не вписывается, так как требует дотаций на обустройство территорий, продукцию, кото­рая становится нерентабельной; дотации Северу препятствуют макроэкономической стабилизации, проведению реформ\*.

\* Северный завоз требуется для 163 административных районов, где проживает лишь 3,5 млн чел. Поставки продукции (товаров) для региональных и муниципальных нужд за счет средств федерального бюджета на поддержку завоза в районы Севера осуществляются на конкурсной основе в порядке, установленном для закупок для государственных нужд. Субъекты РФ, имеющие в составе рай­оны Севера, заключают соглашения с победителями в конкурсах.

Государство обеспечивает финансовую поддержку завоза из средств фонда це­левых субвенций. Средства предоставляются субъектам РФ. Органы исполнительной власти субъектов РФ расходуют эти средства предприятиям на оплату стоимости поставляемых нефти, топлива и расходов по доставке.

Основанием для оплаты являются договоры с предприятиями на поставку продук­ции. Средства, полученные для поддержки завоза нефти, нефтепродуктов, топлива учитываются в ценообразовании на топливо, электрическую и тепловую энергию для населения и предприятий.

В 1990 г, за счет бюджета потребности Севера обеспечивались на 90%, в 1998 — 5%. Зa последние 5 лет объем северного завоза уменьшился в 2 раза. В 1998 г. впервые не принято решение о северном завозе. Россия является единственной северной стра­ной, которая по существу не применяет протекционизм по отношению к Северу.

**2.** Север перенаселен (80% мирового населения Арктики приходится на российские территории), что требует чрезмерных расходов на завоз топлива, продовольствия, содержание инфра­структуры; северяне являются обузой для бюджета, властей, предпринимателей.

Из конкретных мероприятий новой северной политики прежде всего следует обратить внимание на сокращение фе­деральных расходов на нужды Севера и частичное переложе­ние их на регионы; замораживание льгот для прибывающих на Север по приглашению частных компаний.

Государство берется оплачивать только завоз топлива и выполнение нескольких программ. Разработана федеральная программа по переселению с Севера (на ее реализацию Всемир­ный банк реконструкции и развития предоставил кредит 80 млн долл.); она получила статус президентской программы. Намеча­лось в 1998 г. переселить 85 тыс. чел., в том числе 70 тыс. из Норильского промузла. Видимо, предстоит великое переселе­ние, так как кандидатами на него являются миллионы человек. После 1991 г. уехали с Севера около 1 млн чел. История не зна­ет таких масштабов бегства с освоенных территорий.

Свободные цены, тарифы выталкивают Север из экономиче­ского пространства России, продовольственные и другие товары выгоднее стало завозить из стран Азиатско-тихоокеанского ре­гиона, с Аляски. Проводка судов по Севморпути сократилась в 3—4 раза. Ледокольный флот простаивает из-за отсутствия гру­зов. Заброшен готовый к эксплуатации БАМ.

Таким образом, новая северная политика пока терпит неуда­чу. Север в настоящее время — одна из беднейших и заброшен­ных территорий.

Поэтому нужно вносить существенные изменения в госу­дарственное управление и политику по отношению к Северу. В частности, предлагается объединить территории Севера в еди­ное административное формирование со своей законодатель­ной базой, правом принятия самостоятельных решений. При этом можно использовать поучительный опыт освоения Аля­ски. Этой территории США был предоставлен исключитель­ный статус. За 1959—1999 гг. самый бедный штат стал одним из самых благополучных.

В составе северных территорий следует выделить те, кото­рые действительно таковыми являются, и на них обратить ocновное внимание, США, Канада, Дания при районировании пользуются методологией географа Л. Амдена. Она учитывает природные, социально-экономические факторы (всего 10 па­раметров): толщина промерзания почвы, число относительно теплых дней в году, сумма осадков, наличие растительности, транспортная доступность по земле и воздуху, численность населения и др. По этой методике Архангельск набирает 231 балл из 1000, Якутск — 302, остров Врангеля — 800, Зем­ля Франца-Иосифа — 875.

В области финансового регулирования проводится курс на повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований, их ответственности за со­стояние финансов. При этом доходы и расходы бюджетов разных уровней разделяются таким образом, чтобы макси­мально приближаться к той административной единице, в интересах которой они осуществляются. Правительство РФ не берет на себя обязательства регионов, если они с ним не со­гласованы. Установление нормативов отчислений в бюджеты регионов на длительный срок, определение состава бюджет­ных расходов, расширение перечня налогов в ведении регио­нов предопределяют пропорции между федеральными и ре­гиональными доходами и расходами.

Территориальные бюджеты финансируют 70% расходов на народное хозяйство, 80% — на образование, 88% — на здраво­охранение, 70% — на социальное обеспечение. За их счет соз­даются новые рабочие места, оплачивается труд занятых в бюд­жетной сфере и т.д.

Бюджет субъекта РФ разрабатывается на основе прогноза экономического и социального развития, который предлага­ется в бюджетном послании главы исполнительной власти. Данные о производстве и услугах служат базой исчисления налоговых и неналоговых поступлений. Другим источником доходов бюджета субъекта РФ являются средства федераль­ного бюджета. В расходах определяются суммы, необходимые для финансирования региональных целевых программ и дру­гих нужд.

Межбюджетные отношения Центра и регионов направлены на повышение эффективности региональных бюджетов, сокра­щение количества дотационных регионов и встречных денежных потоков. Они основываются на принципах:

• сбалансированности интересов всех участников межбюд­жетных отношений и единства бюджетной системы;

• самостоятельности бюджетов разных уровней;

• законодательного разграничения расходных полномочий и ответственности и доходных источников между бюдже­тами разных уровней;

• перераспределения средств между бюджетами в целях вы­равнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Исходным являются бюджетные расходные полномочия ка­ждого уровня и бюджетные нормативы. От них зависят бюд­жетные потребности, закрепление доходных источников, мас­штабы финансовой помощи нижестоящему бюджету при не­достатке у него средств. Определены объекты, финансируемые исключительно из федерального бюджета, бюджетов Россий­ской Федерации, бюджетов муниципальных образований, а также совместно из бюджетов этих уровней.

Бюджетные нормативы базируются на минимальных госу­дарственных стандартах, они дифференцируются по регионам с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюд­жетные нормативы используются только для расчетов финансо­вой помощи регионам и не предопределяют уровень и структуру бюджетных расходов субъектов РФ. Например, для обоснования бюджетных потребностей субъектов РФ, муниципальных обра­зований служат нормативы расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохра­нение, государственное управление, пособия на детей, общест­венный транспорт, правоохранительную деятельность, учрежде­ния культуры, другие нормативы.

Для удовлетворения бюджетной потребности разграничива­ются доходные источники между уровнями бюджетной системы. При этом устанавливаются базовые нормативы отчислений в бюджеты от налогов, акцизов, других доходов. Поступления от федеральных и региональных налогов распределяются по нор­мативам между бюджетами субъектов РФ и местными бюджета­ми. После этого выявляется бюджетная обеспеченность. Так как нормативы отчислений от налоговых поступлений едины, бюд­жетная обеспеченность оказывается различной.

Для выравнивания бюджетной обеспеченности образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР). Трансферты\* за счет ФФПР являются основной формой дотаций на выравнивание возможностей социально-экономического развития, гарантирования выплат по защи­щенным статьям бюджета. Они обеспечивают дотационным регионам одинаковое значение скорректированных налоговых доходов.

\* В нормативных актах понятие «трансферт» не раскрывается. В бюджетной классификации трансферты отражены в разделах «Субсидии и текущие транс­ферты», «Капитальные трансферты». Сущность трансферта заключается в пере­воде средств в бюджет нижестоящего уровня.

Доля каждого региона исчисляется с помощью выравни­вающих коэффициентов. Так, учитывается отношение обоснованной (нормативной) бюджетной потребности региона в расчетe на душу населения к средней (минимальной) потребности по России в целом (индекс бюджетных расходов — ИБР). Индекс показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (на душу) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по России затратами для обес­печения сопоставимого уровня финансирования основных бюд­жетных расходов.

Таким образом, учитывается не реальное социальное положение населения, а обеспеченность бюджетными средствами, выравниваются среднедушевые бюджетные доходы, приводимые к сопоставимым условиям. Обязательным условием выделения средств из ФФПР становится наличие у субъекта РФ программы увеличения собственных доходов.

Деньги ФФПР поступают в регион в доход бюджета обезличенно, направление их расхода определяет администрация. В соответствии с Указом Президента РФ (от 5 мая 1998 г. № 495) «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы в бюджетной сфере и оздоровлению государственных фи­нансов» впредь Правительство не отвечает за финансовые обязательства регионов, не согласованные с ним. Федеральный трансферт должен сокращаться на их сумму.

Регионы, применяя те же принципы, выравнивают бюджет­ную обеспеченность городов и районов. Например, админист­рация Московской области заключила с муниципальными орга­нами договоры о стабильных нормативах отчислений в бюджеты от налоговых поступлений на 3 года. Утвержден перечень муниципальных объектов, на которые направляются субвенции из областного бюджета: долевое участие в жилищном строительст­ве, строительство и реконструкция котельных, очистных соору­жений, объектов здравоохранения, образования, газификации в разных городах и районах области.

Кроме ФФПР регионы получают из федерального бюджета средства и по другим каналам на плановой основе, и в процессе уточнения бюджетов. Так, осуществляется инвестиционная поддержка развития регионов по социальному (в рамках Фонда регионального развития — ФРР — на безвозвратной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития — на возврат­ной основе) направлениям.

ФРР представляет собой совокупность соответствующих час­тей федеральных программ, региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных капиталовло­жений. Он консолидирует расходы федерального бюджета, ко­торые направлены на создание инфраструктуры, необходимой для реализации установленных законодательством России со­циальных гарантий. Распределение средств осуществляется с учетом объективно обусловленных различий в бюджетных по­требностях регионов по основным направлениям бюджетных расходов. Определяется количество объектов социальной ин­фраструктуры, которые должны существовать на территории каждого субъекта РФ.

Органы исполнительной власти субъектовРФ, претендую­щие на получение средств ФРР, заключают с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации соглашение о плане инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры региона. При этом доля федераль­ного бюджета не может превышать 50% общего объема финан­сирования проекта (программы).

При распределении средств Бюджета развития приоритет при прочих равных условиях отдается экономически эффектив­ным проектам и программам, обеспечивающим повышение производственного и налогового потенциала дотационных ре­гионов. Отбор проектов и программ для кредитования произво­дится на конкурсной основе.

Для активизации оздоровления бюджетов субъектов РФ соз­дается фонд развития региональных финансов (ФРРФ). Источ­никами средств фонда служат кредиты международных финан­совых организаций, а также другие средства. Право на получе­ние средств ФРРФ (на возвратной основе) имеют регионы, ак­тивно проводящие экономические и финансовые реформы, без­дотационные и низкодотационные регионы.

На основе соглашений отдельным регионам могут быть пре­доставлены финансовые льготы в виде отчислений от сборов налогов, компенсаций тарифов на электроэнергию, погашения кредиторской задолженности, рассмотрены и приняты предло­жения региона по привлечению иностранных инвестиций и кредитных ресурсов под гарантии Правительства РФ.

Предоставление финансовой помощи в установленных раз­мерах и в нужные сроки предполагает соблюдение ряда условий. Основное из них — пополнение доходной части федерального бюджета. Правительство РФ в случае нарушения субъектами РФ порядка зачисления налогов и иных поступлений в федеральный бюджет применяет санкции.

**1.** Приостанавливает финансирование из федерального бюджета мероприятий, осуществляемых на территории соответст­вующего субъекта РФ, а также передачу средств по взаимным расчетам, трансфертам, субвенциям и дотациям, бюджетным ссудам и кредитам.

**2.** Прекращает выдачу лицензий на экспорт.

**3.** Приостанавливает поставку продукции, поступающей цен­трализованно из госресурсов.

**4.** Регулирует с учетом объемов незаконно оставляемых в бюджетах субъектов РФ налогов и иных доходов федерального бюджета размеры предоставляемых им кредитных ресурсов и наличной денежной массы за счет эмиссии Банка России.

Финансовая помощь используется под контролем терри­ториальных органов федерального казначейства и федераль­ных контрольных органов. Получающие финансовую помощь на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности ограничиваются в части расходования средств. При получе­нии субъектом РФ финансовой помощи в объеме более 50% расходов его консолидированного бюджета проводится в обя­зательном порядке ревизия.

В 1998 г. не получали финансовую помощь из ФФПР только 12 регионов: Башкортостан, Татарстан, Красноярский край, Ли­пецкая, Московская, Пермская, Самарская, Свердловская об­ласти, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные ок­руга, города Москва и Санкт-Петербург. Однако дотационность многих регионов является искусственной, т.е. обусловлена по­рядком расчетов. Если регион четверть своих доходов передает в Центр, а из федерального бюджета получает хотя бы 10% к до­ходам, он дотационен. Например, Краснодарский край собирает налогов на сумму 10 млрд руб., из них 3,5 млрд перечисляется в Центр, остаются 6,5 млрд, а для покрытия плановых расходов требуются 8 млрд руб. следовательно, 1,5 млрд руб. поступает в край в виде трансферта. Край перечисляет, а потом обратно по­лучает свои же деньги.

Трансферт напрямую связан с собираемостью налогов в регионе: чем она выше, тем меньше сумма трансферта; чем меньше доля собственных доходов в консолидированном бюджете, тем больше его зависимость от поступления средств из федерального бюджета и тем больше влияет сокращение трансфертов на ухудшение финансовой обеспеченности региона.

По всей видимости требуется расширение налогооблагаемой базы, увеличение доли регионов в налоговых поступлени­ях, особенно собранных сверх плана. Сейчас многие верти­кально-интегрированные и другие компании, работая в регио­нах и пользуясь их инфраструктурой, налоги платят в Москве, оффшорных зонах и в других благоприятных для себя местах. Без изменения режима регистрации юридических лиц трудно обеспечить финансовую самодостаточность каждого региона.

*Региональная политика предусматривает привлечение субъек­тов РФ к управлению федеральной собственностью.* Федеральные органы исполнительной власти при заключении соглашений о взаимодействии с соответствующими органами власти субъектов РФ предусматривают процедуры согласования решений о на­значении на должность руководителей федеральных государст­венных предприятий и освобождения от должности.

При осуществлении правомочий собственника принадле­жащих государству акций в уставных капиталах АО и иных предприятий смешанной формы собственности Министерство имущественных отношений Российской Федерации и Россий­ский фонд федерального имущества (РФФИ) включают в чис­ло представителей государства в органах управления указанных предприятий должностных лиц исполнительной власти субъек­тов РФ, на территории которых размещаются эти предприятия. Проекты решений Правительства РФ о ликвидации федераль­ных госпредприятий подлежат согласованию с органами ис­полнительной власти субъектов РФ, на территории которых размещаются предприятия.

При образовании финансово-промышленных групп субъ­екты РФ могут выступать их учредителями, обменивая пакеты акций своих предприятий, включаемых в финансово-про­мышленную группу, которыми владеют фонды имущества, на акции центральных управляющих компаний финансово-про­мышленных групп.

Находящиеся в федеральной собственности и подлежащие продаже акции АО, образованных в процессе приватизации, передаются субъектам РФ. Предложения о передаче готовят уполномоченные органы власти субъектов РФ и согласуют их с федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование в соответст­вующей отрасли. В документах указываются: наименование АО и предприятия до его преобразования, регистрация про­спекта эмиссии, стоимость акций, сведения о задолженности федерального бюджета, в зачет которой передаются акции. Акции передаются Министерством имущественных отноше­ний на основе решения Правительства РФ. Уполномоченный орган власти субъекта РФ принимает акции и обеспечивает их последующую продажу в соответствии с планами привати­зации предприятий. Передача производится при условии обеспечения органами власти субъектов РФ продажи этих ак­ций на аукционах в первую очередь гражданам.

Стоимость указанных акций засчитывается как поступление средств от приватизации и расходы федерального бюджета по взаимным расчетам и другим передаваемым в бюджеты субъек­тов РФ средствам. Продажная цена акции не может быть мень­ше, чем цена соответствующих акций, складывающаяся на фон­довом рынке. Используя механизм расплаты с бюджетами субъ­ектов РФ федеральной собственностью, Правительство РФ по­гашает свои долги перед ними и снимает с себя ответственность за реализацию пакетов государственных акций.

При передаче федеральных государственных предприятий в собственность субъектов РФ уменьшаются средства, перечис­ляемые из федерального бюджета субъекта РФ, на сумму стоимости передаваемых предприятий, которая определяется в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность. Согласно Постановлению Правительства РФ от 9 декабря 1999 г. № 1366, стоимость передаваемых предприятий подлежит учету как доходы федерального бюджета от имущества в госсобственности и как расходы федерального бюджета по взаимным расчетам.

## 3.3. Функции местного самоуправления

Конституцией РФ населению предоставлено право на мест­ное самоуправление, самостоятельное решение вопросов мест­ного значения. Государственная власть и местное самоуправле­ние — две формы народовластия. ***Местное самоуправление*** яв­ляется основой демократического строя, важнейшим элемен­том гражданского общества. В России оно имеет глубокие ис­торические корни, но лишь в 1998 г. страна ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

Местное самоуправление выступает эффективным средством активизации граждан, удовлетворения самых насущных, повсе­дневных потребностей человека, поддержания социальной и по­литической стабильности в обществе, воплощения разнообраз­ных форм национально-культурного развития народов России.

Местное самоуправление осуществляется гражданами пу­тем референдума, выборов, других форм прямого волеизъяв­ления, через выборные и другие органы. Основными момен­тами самоуправления являются выборность органов, наличие необходимых полномочий, финансовых возможностей для их реализации. Компетенция местного самоуправления устанав­ливается по принципу возложения на него такого объема полномочий, который оно в состоянии выполнять. Конкрет­ные формы самоуправления устанавливаются в законах субъ­ектов РФ. Структура местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Местное самоуправление гаран­тируется правом на судебную защиту, на компенсацию до­полнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Государственная власть регулирует все сферы деятельно­сти местного самоуправления через федеральные законы и законы субъектов РФ, которые и определяют границы его са­мостоятельности. За рамки этих законов местное самоуправ­ление выходить не может, оно подзаконно. Невхождение ме­стного самоуправления в систему государственной власти оз­начает, что у него есть своя исключительная сфера ответст­венности, свои функции. Оно не является отделением мест­ного самоуправления от государства.

Государственная политика в области местного самоуправле­ния направлена на формирование условий реализации его пол­номочий, обеспечение гарантий самостоятельности. Она базиру­ется на принципах системной его поддержки, невмешательства государственной власти в компетенцию органов местного само­управления и реализуется с помощью методов правового регу­лирования, административного обеспечения (наделения соот­ветствующей компетенцией), бюджетного регулирования. Реа­лизация государственной политики должна обеспечить улучше­ние условий жизни населения, обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с органами власти и общест­венного контроля, повышение стабильности в государстве.

Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ создают необходимые организационные, материальные и финансовые предпосылки развития местного само­управления и оказывают содействие населению в реализации прав на самоуправление. Для этого они наделены следующими полномочиями.

**1.** Принятие и изменение федеральных законов об общих принципах самоуправления, законов субъектов РФ о местном самоуправлении и контроль за их соблюдением.

**2.** Обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству.

**3.** Регулирование порядка передачи объектов федеральной собственности, собственности субъектов РФ в муниципальную собственность.

**4.** Наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации и субъектов РФ и пере­дача им материальных и финансовых средств для осуществления этих полномочий.

**5.** Установление и обеспечение государственных минималь­ных социальных стандартов.

**6.** Регулирование отношений между федеральным и местны­ми бюджетами; отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; обеспечение сбалансированности мини­мальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

**7.** Принятие федеральных и региональных программ разви­тия местного самоуправления. .

**8.** Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государст­венной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

**9.** Права граждан на местное самоуправление, в том числе судебная защита.

**10.** Обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления, избирательных прав граждан при вы­боре органов и должностных лиц местного самоуправления.

**11.** Установление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов. Принятие законов субъектов РФ об административных правонарушениях, связанных с осуществлением, местного самоуправления.

**12.** Регулирование особенностей местного самоуправления на приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях. Установление порядка образо­вания, преобразования, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований; регулирование особенностей местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

**13.** Установление порядка регистрации уставов муниципаль­ных образований.

**14.** Регулирование основ муниципальной службы. Законода­тельство о муниципальной службе.

Местное самоуправление активно взаимодействует с госу­дарственной властью, завершает систему органов власти страны. Это то последнее звено, где должны исполняться законы и ре­шения государственной власти.

Объектом местного самоуправления является *муниципаль­ное образование.* Муниципальными образованиями могут быть города, районы, поселки, сельские округа, иные населенные пункты или территории. Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различ­ным и зависит от особенностей тех или иных субъектов РФ, исторических и иных местных традиций. Не допускается под­чинение одних муниципальных образований другим муници­пальным образованиям.

Решающим в выборе формы самоуправления являются воле­изъявление населения, тип объективно сложившегося поселе­ния. В достаточно крупных районах и селах образуются и пред­ставительные и исполнительные органы муниципальной власти (собрание представителей и администрация; комитет само­управления и администрация и др.).

Городские и сельские муниципальные образования решают вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответст­венность. Органы местного самоуправления управляют муници­пальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Они устанавливают условия использо­вания земель, создают муниципальные предприятия, организа­ции, банки, выпускают ценные бумаги, регулируют предприни­мательство, занятость, цены и тарифы, прогнозируют и плани­руют развитие территории.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдель­ными государственными полномочиями с получением необходи­мых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Расходы на осуществление государственных полномочий региональными органами управления на территории муници­пальных образований, которым не переданы государственные функции, предусматриваются в бюджете субъектов РФ.

Первостепенное значение имеет взаимодействие государ­ственных и муниципальных органов по вопросам управления собственностью, финансами, так как чем больше часть дохо­дов, закрепленных за местным самоуправлением, тем демо­кратичнее представляется общество. При разграничении собственности государственное имущество негосударственных предприятий передается в муниципальную собственность. Фи­нансовая база местного самоуправления создается в процессе формирования бюджетов. В отсутствие утвержденных соци­альных стандартов для этого используются отчисления, уста­навливаемые субъектами РФ.

Определяются нормативы отчислений от федеральных на­логов и доходов и объемы финансовой помощи. Устанавливает­ся стимулирование недотационных местных бюджетов сверх расчетного минимального бюджета.

Органами государственной власти принимаются решения, вызывающие дополнительные расходы местных бюджетов. На­пример, на местные бюджеты переложены:

• внеплановые повышения заработной платы в бюджетной сфере;

• компенсации семьям с детьми;

• дотации по коммунальным платежам;

• льготы ветеранам и другим малообеспеченным слоям;

• размещение беженцев и вынужденных переселенцев;

• обеспечение жильем и социальными услугами военнослу­жащих, работников судов, прокуратуры, других федераль­ных органов.

От трети до половины всех расходов местных бюджетов на­правляется на выполнение государственных функций. Доля ме­стных доходов, закрепленных через налоги за районными бюд­жетами, например, в Московской области составляет 25%. По­этому бюджетам муниципальных образований выделяются дота­ции из регионального бюджета на финансирование расходов, не обеспеченных собственными ресурсами.

Главы субъектов РФ вынуждены забирать у городов, рай­онов-доноров деньги в фонд поддержки дотационных террито­рий. Дотационные территории привыкают к вливаниям и мало заботятся о развитии бизнеса, чтобы иметь больше налоговых поступлений. Кроме того, дотационные деньги используются бесконтрольно, так как по закону местные органы могут расхо­довать все средства, т.е. и собственные и дотационные, по сво­ему усмотрению. Таким образом, местное самоуправление неэффективно без собственной экономической базы. Ненормальна и ситуация, когда в областном бюджете денег оказывается меньше, чем в бюджетах муниципальных образований.

Для выполнения возложенных на них функций органы ме­стного самоуправления создают необходимые структурные под­разделения. В городских муниципальных образованиях основ­ными из них являются:

• комитеты и фонды имущества;

• земельные комитеты;

• комитеты (отделы) по инвестиционной политике;

• отделы финансовых ресурсов, фондовых, финансовых технологий;

• отделы цен, тарифов, налогов;

• отделы по работе с предприятиями и предпринимателями;

• службы регистрации, лицензирования;

• отделы труда и занятости.

В случае издания органом, главой местного самоуправления правового акта, противоречащего Конституции РФ, федераль­ным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такое противоречие повторно установлено су­дом, высшее должностное лицо субъекта РФ либо Президент РФ вправе прекратить полномочия главы или иного выборного должностного лица, а законодательный (представительный) ор­ган власти субъекта РФ и Федеральное Собрание РФ вправе распустить представительный орган местного самоуправления.

Местное самоуправление находится еще в стадии становления. Идет процесс передачи сверху вниз управленческих функций, фи­нансовых средств, наделения органов самоуправления твердыми источниками доходов, чтобы они не зависели от вышестоящих властей при решении местных вопросов. Формируются структуры муниципального подчинения, содержащиеся на деньги местных бюджетов и полностью подконтрольные местным жителям.

Полномочия местного самоуправления можно разделить на несколько уровней. Город, поселок, сельский округ — нижний уровень (в странах Европы — это община, коммуна, муниципа­литет), другой уровень — район (в странах Европы — департа­мент, кантон, округ). Уровни местного самоуправления четко не установлены, что позволяет субъектам РФ по-своему решать этот вопрос. Конституционный Суд РФ постановлением от 24 января 1997 г. определил, что «район может включать в себя ряд городских и сельских поселений, каждое из которых имеет пра­во быть муниципальным образованием».

В настоящее время в России около 14 тыс. муниципальных об­разований\*. Естественно, что если все города, поселки, села заявят о переходе на самоуправление, то их число резко возрастет, что увеличит и расходы на управление. В действительности их количе­ство имеет тенденцию к сокращению. Так, в Московской области в 1993 г. было 144 муниципальных образования, сейчас — 69, что увеличило разрыв между властью и населением. (В СССР нижним уровнем власти были райсовет, сельсовет.)

\* Во Франции, где численность населения в 20 раз меньше, насчитывается 36,5 тыс. муниципалитетов.

Право на решение о самоуправлении, т.е. выделении из района города, сельского округа, принадлежит главе и совету депутатов муниципального образования. Для выбора эффективных моделей местного самоуправления проводятся эксперименты в муници­пальных образованиях. Например, в Псковской области изуча­ются две модели: в Печорском районе единицей местного само­управления стали волости, а Пыталовский район функциониру­ет как единое муниципальное образование.

В Нижнем Новгороде действуют советы общественного само­управления, их регистрируют на правах общественных объедине­ний. Организационно общественное самоуправление включается в ведение администраций района, города, которые ему делегиру­ют определенные полномочия.

В решении задачи может помочь опыт других стран. В миро­вой практике встречаются самые разнообразные формы мест­ного самоуправления.

В США в органах местного самоуправления занято более 55% всех работников государственного сектора. Оно строится по административно-территориальным единицам. Территории штатов делятся на 3 тыс. графств. Органом самоуправления в графстве является совет (комитет, управление), избираемый населением или формируемый из выборных чи­новников органов самоуправления нижестоящего уровня. В 20 штатах графства делятся на низовые административно-территориальные едини­цы — тауншипы (township) и приравненные к ним тауны (town), охваты­вающие в основном сельские территории, где население избирает муници­пальные советы. Видом административно-территориальных единиц являют­ся также городские поселения со статусом муниципальных корпораций — сити (sity), вилидж (village); в них проживает 2/3 населения страны. Ор­ганом самоуправления здесь является выборный муниципальный совет. Для выполнения ряда функций создаются специальные округа, часто не совпадающие с административно-территориальными единицами. Округ имеет свой выборный орган и бюджет.

Во Франции выделены 26 регионов. В рамках региона осуществ­ляются перспективное планирование, политика инвестиций, развития предпринимательства, экономические и социальные мероприятия, выхо­дящие за пределы отдельного департамента. Департаменты (их 95) де­лятся на округа, последние — на кантоны. Низовой административной единицей является городская или сельская коммуна. Департамент и коммуна имеют статус самоуправляющихся территориальных единиц со своими выборными органами — генеральными советами коммун. В ок­руге, кантоне выборных органов самоуправления нет.

В Италии имеются 20 областей с правами административной авто­номии, включая право издания законов областного значения. Области разделены на 94 провинции, а они включают 8 тыс. городских и сель­ских коммун. Действуют органы местного самоуправления — област­ные, провинциальные и коммунальные советы.

В Великобритании 53 графства, они делятся на округа, в которые входят городские, сельские или смешанные территории. Крупный го­род, находясь в округе, своих органов управления не имеет. Низовая ячейка в округе — приход (община), выполняющий в основном кон­сультативные функции. Лондон управляется по особому закону.

В Германии нет выборных органов самоуправления. Округами управляют подразделения государственной администрации, они же выполняют и контрольные функции.

Органы местного самоуправления объединяют усилия для со­вместной защиты интересов населения. В этих целях ими созда­ются различные общественные организации. В 1998 г. образован Конгресс муниципальных образований (КМО). Он координирует деятельность муниципальных образований, обеспечивает их взаимодействие с федеральными органами, участвует в подготов­ке проектов федерального бюджета, законов, программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления.

При Президенте РФ действует Совет по местному само­управлению в качестве координационного центра по разработке государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации.

## 3.4. Региональные модели управления

В результате либерализации тарифов на перевозки появилась опасность разрыва хозяйственных связей. Стоимость доставки грузов по железной дороге из Центра в Зауралье уже превысила стоимость самого груза. Предприятия центральных регионов ли­шились, например, на Дальнем Востоке и поставщиков и поебителей. Границы внутреннего рынка для многих из них су­зились до радиуса автомобильных перевозок.

Регионы не превращаются в замкнутые, экономически отре­занные от федерального центра формирования во многом бла­годаря функционированию *ассоциаций экономического взаимодей­ствия субъектов РФ, городов и других территориальных единиц.* Ассоциации взяли на себя часть функций федерального центра, которые он в новых условиях не может выполнять или выпол­няет неэффективно. С их помощью контролируются экономические процессы по всей стране — от Калининграда до Камчатки, прокладываются новые транспортные линии, происходит переориентация экономических связей регионов и предприятий; потребители ищут других поставщиков, поставщики — новые рынки сбыта, отдаленные регионы ориентируются на развитие производства всего необходимого на месте и торговлю с соседними странами.

Постановлением Правительства РФ «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской федерации и органов местного самоуправления» от 16 сентября 1993 г. № 918 и Законом от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» деятельность ассоциаций получила правовую основу.

В настоящее время действуют восемь ассоциаций: Дальневосточная, «Сибирское соглашение», Уральская, «Северо-запад», Северо-Кавказская, «Черноземье», «Большая Волга», «Центральная Россия». Например, ассоциация «Центральная Россия» охватывает 11 областей центра, Москву, Калининградскую область.

Ассоциация является основной формой межрегиональной экономической интеграции; она объединяет регионы по экономическим интересам, концентрирует материальные, технологические, финансовые ресурсы, инициирует инвестиции, восстанавливает разрушенные связи. Тем самым она сохраняет общее экономическое и социальное пространство, помогая сообща преодолевать трудности.

Ассоциация функционирует на основании устава, утверждаемого Минюстом России. Высшим органом управления является координационный совет межрегиональной ассоциации (КСМА), возглавляемый председателем или президентом ассоциации. В него входят главы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ; исполнительный орган совета — генеральная дирекция. Создаются координирующие органы для реализации региональной политики, в каждый из них входят представители соответствующих субъектов РФ. Руководителям ассоциаций предоставлено право участвовать в заседаниях Правительства РФ. Заместители Предсе­дателя Правительства РФ участвуют в заседаниях и других меро­приятиях ассоциаций, проводимых в регионах.

Основными функциями ассоциации являются реализация со­вместных научно-технических, производственных, экономиче­ских и социальных программ, развитие местных рынков капита­ла, товаров, рабочей силы. Например, ассоциация «Центральная Россия» разрабатывает проекты и программы, способные оказать большое влияние на социально-экономическую ситуацию в ре­гионе: программы поддержки текстильной промышленности, производителей и переработчиков льна, эколого-экономической базовой территории на побережье Рыбинского водохранилища, проект в области телекоммуникаций в рамках федеральной про­граммы создания единого информационного пространства. Про­водится также конкурсный отбор приоритетных проектов, посту­пающих от субъектов РФ — членов ассоциации.

Уральская ассоциация разработала концепцию региональ­ного рынка ценных бумаг. Концепцией заложено построение собственной модели рынка ценных бумаг, интегрированного в ' общероссийский, т.е. модели, отвечающей интересам региона, обеспечивающей преимущества привлечения инвестиций в Уральский регион вследствие опережающего развития этого рынка. Концепция содержит стратегию региональных органов власти по различным сегментам рынка ценных бумаг. Взаимо­действие комиссий по ценным бумагам субъектов осуществляет­ся через межрегиональную координационную группу. Ассоциа­ция «Черноземье» приняла решение о создании единого ком­плекса по производству минеральных удобрений и обеспечению ими субъектов РФ.

В форме ассоциации найдена межрегиональная структура управления, взявшая на себя ряд функций, которые прежде вы­полнял лишь федеральный центр. В рамках ассоциации эффек­тивнее регулируются бюджетные, налоговые, финансовые от­ношения, легче реализуются принципы бюджетного федерализ­ма. Появилась возможность передавать федеральному центру, - минуя различные структуры, только суммы, необходимые ему для выполнения общефедеральных функций, проводя все ос­тальные расчеты через финансовый центр ассоциации.

Проверка новых механизмов хозяйствования осуществля­ется в свободных экономических зонах — регионах, где соз­даются предпосылки для ускоренного развития рыночных от­ношений. Решениями государственной власти им делегируют­ся дополнительные полномочия в регулировании хозяйствен­ной деятельности.

***Свободная экономическая зона (СЭЗ)*** *—* это ограниченный уча­сток территории России, в пределах которого устанавливается особый режим предпринимательской деятельности, предостав­ляемый коммерческим организациям и филиалам иностранных юридических лиц, зарегистрированным в этой зоне. СЭЗ создает­ся главным образом для привлечения иностранного капитала, передовых технологий, развития экспортного потенциала.

СЭЗ подразделяются на следующие типы.

**1.** Зоны экспортного производства, если участники зоны вывозят за пределы страны более 50% товаров своего производства (продукции обрабатывающих отраслей).

**2.** Свободные таможенные зоны производственного типа создаются в местах с развитой производственной и транспортной инфраструктурой и имеющих другие благоприятные условия).

**3.** Зоны торгового типа — в портах, на железнодорожных узлах, в аэропортах и других пунктах, через которые регулярно перевозятся экспортно-импортные грузы.

**4.** Другие зоны — технико-внедренческие, трансграничного оказания услуг, в том числе банковские оффшорные центры.

Решение о создании СЭЗ принимается Правительством РФ, им же утверждается Положение о свободной экономической зоне.

В СЭЗ устанавливаются для иностранных инвесторов, пред­приятий льготный налоговый режим, пониженные ставки платы за землю и природные ресурсы, особый таможенный режим, уп­рощенный порядок въезда и выезда граждан, регистрации пред­приятия. В федеральном бюджете в составе целевых средств по оказанию финансовой поддержки регионам учитываются средства, направляемые на обеспечение функционирования СЭЗ.

Создание СЭЗ не должно сводиться к получению дополнительных льгот, когда благополучие строится за счет недоплат другим регионам. Нередко предприниматели регистрируются в СЭ3, а производственно-финансовую деятельность ведут в любом регионе. Так, в Калмыкию стекаются налоги со всей России. Ви­димо, регистрацию нужно сохранять только тем предприятиям, которые фактически функционируют на территории СЭЗ.

В отдаленных и находящихся в специфических геополитиче­ских условиях регионах осуществляется государственное управ­ление в режиме ***особой экономической зоны (ОЭЗ).***

Полномочия по вопросам функционирования ОЭЗ осущест­вляют органы представительной и исполнительной власти субъ­екта РФ, администрация субъекта РФ выполняет функции ад­министрации СЭЗ.

В особой экономической зоне не требуется лицензирование предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Администрация ОЭЗ вправе проводить торги, а в ряде случаев — прямые переговоры с российскими и иностранными инвесторами и предпринимателя­ми для заключения договоров по реализации зональных инвести­ционных проектов; она координирует привлечение российских и иностранных инвестиций, предпринимательскую деятельность.

Право землепользования иностранным юридическим и фи­зическим лицам на территории ОЭЗ предоставляется только на основании договоров аренды без права выкупа.

В ОЭЗ устанавливается льготный режим инвестиций и пред­принимательской деятельности, в том числе внешнеэкономиче­ской. В отношении взимания таможенных пошлин и иных пла­тежей, в том числе налогов, уплачиваемых при таможенном оформлении ввозимых и вывозимых товаров, ОЭЗ рассматрива­ется как находящаяся в режиме свободной таможенной зоны.

Уполномоченные органы субъекта РФ, на территории кото­рого образована ОЭЗ, вправе заключать соглашения об эконо­мическом, научно-техническом, культурном и спортивном со­трудничестве со штатами, провинциями, землями и другими ад­министративно-территориальными образованиями иностранных государств, которые, однако, не могут рассматриваться как меж­дународные договоры РФ.

Интересы государства (военная безопасность и др.) требуют создания в определенных регионах ***закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).*** Порядок их образования и функционирования определен Законом «О закрытом админист­ративно-территориальном образовании» (с изменениями и до­полнениями от 28 ноября 1996 г. № 144-ФЗ).

Предложение о создании ЗАТО вносит Правительство РФ по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ, в ведении которого находится соответствующая территория. Решение о создании ЗАТО принимает Президент РФ. Статус ЗАТО получили прежде всего закрытые города, являющиеся центрами оборонной промышленности. В настоящее время функционируют 40 ЗАТО.

Земли, занимаемые предприятиями, по виду деятельности которых создано ЗАТО, находятся в федеральной собственности и передаются предприятиям в постоянное (бессрочное) пользо­вание. Создание на территории ЗАТО предприятий с иностран­ными инвестициями допускается по решению органов местного самоуправления, согласованному с Правительством РФ. В ЗАТО поддерживается порядок обеспечения особого режима безопас­ности предприятий и объектов.

Предприятия, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнитель­ного финансирования программ по экологии и здравоохране­нию в размере 1% от объема финансирования. На сельскохозяй­ственных производителей, снабжающих население ЗАТО продо­вольствием, распространяются меры государственной поддерж­ки, предусмотренные для предприятий АПК.

Налоговые и иные поступления от юридических лиц, нахо­дящихся в границах ЗАТО, направляются в местный бюджет. Эти средства используются на создание новых рабочих мест, социальное развитие, инфраструктуру, экологию, на уменьше­ние дотаций из федерального бюджета. Дефицит бюджета ЗА­ТО покрывается федеральным бюджетом в виде субсидий, до­таций, субвенций.

Все вопросы деятельности ЗАТО, кроме находящихся в ве­дении федеральных органов и органов местного самоуправле­ния, решаются администрацией субъекта РФ.

В ряде регионов используются особые модели реформирова­ния экономики, интенсивного экономического развития, преодоления длительной депрессии. Так, в Кемеровской области вводится практика заключения генеральных соглашений между МПС России, угольными компаниями и администрацией области для организации вывоза угля на внутренний и внешний рынки. Создается свободная таможенная зона «Кемеровский аэро­порт». Предприятиям материального производства предоставля­ется инвестиционный налоговый кредит.

В административно-территориальных границах Республики Северная Осетия — Алания образован регион интенсивного экономического развития «Осетия» для обеспечения ускоренного его развития как приграничной территории. Предусматри­вается дополнительное выделение средств из бюджета, в том числе 50% сумм пошлин и налогов, взимаемых таможенными органами на территории региона.

До распада СССР пограничными являлись 11 субъектов РФ, в настоящее время — 35, а вместе с прибрежными — 43. При отсутствии государственной монополии на внешние свя­зи регионы ищут свое место внутри не только российского, но и международного разделения труда, что усиливает регионализацию общероссийского рынка. Регионы выходят на внеш­нюю арену, развивая экономическое сотрудничество, пригра­ничную торговлю.

**Вопросы для повторения**

1. *Назовите принципы регионального управления.*
2. *Каково основное содержание договоров о разграничении пред­метов ведения между РФ и субъектом РФ?*
3. *Перечислите цели и основные положения региональной по­литики.*
4. *Охарактеризуйте методы регулирования регионального раз­вития.*
5. *Каков порядок финансовой поддержки дотационных регионов?*
6. *В чем заключается участие субъектов РФ в управлении феде­ральной собственностью?*
7. *Местное самоуправление в структуре органов власти.*
8. *Покажите взаимодействие органов государственного и муни­ципального управления.*
9. *Назовите принципы функционирования ассоциаций экономического взаимодействия.*

# Глава 4. Формирование и реализация государственной политики

• *Основные* *функции государства* • *Задачи и направления реформи­рования общества • Послание Президента РФ Федеральному Со­бранию* • *Выделение приоритетных направлений политики* • *Орга­ны* *управления, участвующие в реализации государственной по­литики* • *Роль государственного контроля* • *Организация государ­ственной службы*

## 4.1. Основное содержание процесса управления

Государство выполняет разнообразные функции и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются че­рез систему и аппарат управления. Функция управления вклю­чает фактически все функции государства, поэтому функции государства и функции государственного управления являются тождественными понятиями.

Многие функции государства постоянны и не зависят от его природы (защита от внешних угроз, принуждение и т.д.). Для ряда других функций государственного управления основой выступает социальная сущность государства, его целевые ориентиры. Они определяют количественный состав функций, их содержание и назначение.

Так, на заре становления капитализма важно было защитить частную собственность. А. Смит, например, необходимость государства связывал с собственностью и его цель видел в том, чтобы охранять имущих от бедняков. На современном этапе государству приходится вмешиваться, чтобы защитить граждан от эксплуатации собственниками капитала.

Изменяются цели государства, система и функции управления, одни функции становятся ненужными, потребность в других появляется, третьи остаются неизменными по форме, но наполняются новым содержанием. Главными функциями госу­дарства остаются хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная. К базисным для любого общества функциям государства относятся:

• определение стратегии развития;

• гарантирование прав собственности;

• партнерские отношения с частным и смешанным секторами;

• финансовая, денежная, социальная политика;

• поддержание общественного порядка;

• оборона.

В экономической сфере государство обеспечивает условия свободного труда для всех, но не решает за граждан их пробле­мы. Оно берет на себя организацию производства товаров и ус­луг, общественная потребность в которых очевидна. Рыночная организация более эффективна в удовлетворении индивидуаль­ных потребностей.

Каждую функцию управления можно разложить на множест­во подфункций, по-своему воздействующих на систему через планирование, организацию дела, регулирование, контроль и другие рычаги. Для реализации функции управления создаются необходимые организационные структуры, которые координиру­ют, согласовывают действия всех подразделений для достижения поставленных целей. Принятые решения в форме нормативных актов, инструкций, приказов доводятся до объектов управления.

Процесс управления не прямолинеен и не одномоментен, на систему воздействует масса актов с различными целями, прин­ципами, программами, поэтому функции управления в различ­ные периоды имеют неодинаковую приоритетность. В специфи­ческих условиях России концаXX в. на первое место выдвига­ется функция *реформирования общества.* К реформам относятся имеющие системный, структурный и политический характер изменения, осуществляемые государством на основе законов и других нормативных актов. Это переход к более совершенному порядку с помощью механизма государственного управления, самоорганизации и коллективного взаимодействия.

Планы реформирования экономики начали разрабатываться в СССР задолго до 1990-х годов. Одной из первых была пред­ложенная в середине 1950-х годов модель, которая предусматри­вала вмонтирование в государственный социализм элементов саморегулирующегося рынка.

По определенным причинам планы реформирования в 1950—1960-е годы реализовать не удалось. Более или менее успешных других попыток преобразований было немало: создание в ко­роткие сроки мощной химической индустрии, смена приорите­тов в области инвестиций, реорганизация административного аппарата и т.д.

Во второй половине 1980-х годов реформы приняли более радикальную форму перестройки не только экономической, но и духовной жизни, что позволило включиться в процесс преобразований самым широким массам, которые начали предъявлять требования к властям. Наибольшей активностью отличались шахтеры. В 1989 г. они выдвинули экономические требования:

• региональный хозрасчет;

• юридически закрепленная самостоятельность предприятий;

• широкое использование различных форм собственности на средства производства;

• продажа продукции по договорным ценам;

• повышение цен на уголь в соответствии с затратами на добычу;

• индексация зарплаты в соответствии с ростом цен;

• упрощение структуры аппарата;

• увеличение продолжительности отпуска работающим под землей, выход на пенсию после 25 лет работы с пенсией в размере 70% заработка.

Политические требования стали выдвигаться примерно год спустя, среди них — устранение монополии на власть КПСС, независимость союзных республик. Почти все требования забастовщиков в конечном счете были удовлетворены\*.

\* Шахты были акционированы или перешли в управление местной власти (региональный хозрасчет); цены на уголь повысились, продавать его можно кому угодно, в том числе за границу; зарплата индексируется; аппарат управления компактный (директор, его окружение и фирмы-посредники). Но почти у половины шахт затраты такие, что уголь по предложенной цене никто не покупает, и они закрываются.

Обострение социально-политического положения побудило области ускорить проведение реформ. Наиболее полное их обоснование представляла программа «500 дней», которая содержала механизм преобразования СССР (республики становятся самостоятельными государствами, но сохраняют устоявшиеся экономические связи).

В начале 1990-х годов в России власти получили все возможности для реформирования и взяли курс на слом общественного строя, экономической, социальной и политической систем. Процесс вышел далеко за рамки реформирования, так как затрагивал базисные условия развития общества: идеоло­гию, формы собственности, функции государства, характер по­литической власти — и должен был обеспечить людям достой­ную жизнь.

Основными мерами, осуществляемыми в процессе реформи­рования, являются.

**1.** Введение института частной собственности на средства производства, в том числе на землю.

**2.** Приватизация государственных и муниципальных предприятии, жилищного фонда.

**3.** Предоставление всем предприятиям и гражданам, включая иностранных, свободы экономической, предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической, торговли.

**4.** Либерализация цен при государственном регулировании незначительного их перечня.

**5.** Реорганизация государственных и сельскохозяйственных предприятий, создание крестьянских (фермерских) хозяйств.

**6.** Формирование рыночной инфраструктуры (биржи, банки, учреждения по антимонопольному регулированию, банкротству предприятий).

**7.** Утверждение независимости Банка России, введение кон­вертируемости рубля.

**8.** Либерализация личных доходов и расходов.

**9.** Введение платности услуг здравоохранения, образования и ряда других учреждений социальной сферы.

**10.** Признание политических прав и свобод человека со­гласно общепризнанным принципам и нормам международ­ного права.

Разработка программ преобразований, законотворчество, яв­ляющееся основным методом воздействия на экономику, осу­ществляются по рекомендациям зарубежных организаций, спе­циалистов, ученых\*, предлагающих главным образом монетаристские, либеральные механизмы (государство заботится об устойчивости рубля и низкой инфляции, а все остальное делает рынок и т.д.).

\* С 1992 г. принято около 100 указов Президента РФ, подготовленных специа­листами Гарвардского института международного развития (ГИМР), по вопро­сам рыночной экономики, приватизации, рынка капиталов, законодательства. Каналом влияния США на политику России стал Российский центр привати­зации (РЦП). Его финансировало напрямую или через ГИМР Агентство меж­дународного развития США. Конгресс США принял программу содействия переменам в постсоветских государствах. Предложена концепция «Вашингтон­ского консенсуса», разработанная «большой семеркой» для реформирования слаборазвитых стран. Ее основу составляют меры, получившие название «шо­ковой терапии».

Сама по себе идеология либерализма, свободного рынка не лишена положительных качеств хотя бы потому, что в ее основе конкуренция за рост эффективности производства (а не присвоения чужого), повышение ответственности за использование ресурсов, взятых обязательств. С либеральной точки зрения экономику движет конкуренция, каждый при равных возможностях добивается всего трудом и талантом, в этом случае нера­венство результатов признается справедливым. Но все зависит от того, как либерализм реализуется на практике и реализуется ли вообще то, что провозглашается, учитываются ли особенно­сти страны. Всякие модели работают только в адекватных им .условиях. Например, о либерализме нельзя вести речь, если не­посильны для производителя налоги, олигархи душат конкуренцию, процветает коррупция, отсутствует социальное партнерство, не работает судебная система, если проблемы рассматриваются под углом зрения борьбы демократии с коммунизмом, рыночной экономики с командно-административным управлени­ем, добра и зла.

Монетаризм не плох и не хорош; он приносит результаты при неизменных, фиксированных, а не трансформируемых ин­ститутах, когда может стать орудием разрушения финансовой системы. Частная собственность априори не лучше и не хуже государственной, и проблема не в том, как последнюю разде­лить на части, а в том, чтобы иметь процедуру перехода собственности любого типа от менее эффективных к более эффективным владельцам.

В результате реформ страна отказалась от коммунистической идеологии и практики, реабилитировала церковь и традиции русской государственности. Однако вместе с этими достижениями нанесен ущерб основам общественной жизни: производству, технологии, транспорту, финансам, образованию и много­му другому. Экономические потери превышают ущерб от Великой Отечественной войны.

Ухудшение на первом этапе реформ в какой-то мере законо­мерно, так как устойчивость системы нарушается из-за несинхронного преобразования отдельных элементов. И чем более она развита, тем ухудшение заметнее. Длительность первого этапа во многом определяется скоростью преобразований, мощью воздействия политического курса. Чем медленнее протекают процессы, тем консервативнее ведет себя реформируемая система. В этот период требуется согласованность действий, но если государст­венная бюрократия не обеспечивает необходимую централизацию и пускает дело на самотек, то реформа останавливается на пер­вом этапе и страна погружается в продолжительный кризис. Вы­ход из него потребует политического согласия в обществе, а так­же дополнительных усилий и жертв. Это самый опасный момент реформирования. В конечном счете он может завершиться или достижением устойчивого равновесия на качественно ином уров­не, или реставрацией, если нижний пик наступает раньше, чем начинает спадать максимум сопротивления.

Сейчас наступило время для критического анализа сделан­ного, выводов и корректировок курса, с чем согласны все слои общества, но по-разному представляющие необходимые изме­нения. Выделяются такие направления:

**1.** Активизация либеральных реформ, но под опекой силь­ного государства.

**2.** Сужение сферы либерализма, вместо «невидимой руки рынка» его государственное регулирование.

**3.** Либерализм оставить как ценность, но очистить от без­нравственности воплощения.

Все направления признают необходимость корректировки экономического курса в пределах конституционного строя, его базовых основ: частная собственность, предпринимательство, свободное перемещение товаров.

Авторитетные ученые и эксперты никогда не утверждали, что экономическая социалистическая система неэффективна по сравнению с капитализмом. Причины ее кризиса видели в гонке вооружений, переориентировавшей на себя почти 70% промыш­ленности, и в изъянах политической системы. Централизован­ное плановое управление, по их мнению, объективно необходи­мо, оно закономерно. Фундаментальную значимость дилеммы «план — рынок» американский экономист В. Леонтьев образно выразил так: «Рынок и частная инициатива — это ветер в пару­сах, а план — руль, направляющий корабль к цели».

Сочетание рынка и плана балансирует составные части сис­темы. При этом она не нарушается при смене власти. Более ле­вые, приходя к власти, уже не национализируют все подряд, пе­рераспределяют не собственность, а доходы.

В последние десятилетия многие страны уже перешли от ка­питалистического общества к постиндустриальному.

России, чтобы двигаться дальше по пути цивилизации, надо расстаться с тем наносным, случайным, вредным, что появилось после 1991 г., т.е. реформировать реформированное. С одной стороны, сделать это гораздо сложнее, чем выходить из системы образца 1990 г., так как общество потеряло доверие к реформам и реформаторам. У государства не стало тех экономических ре­сурсов, которые были прежде (надо научиться хотя бы собирать налоги); олигархи больше влияют на власть, чем советские ди­ректора и министры; условия для развития малого бизнеса стали хуже, чем в 1990 г.

С другой стороны, это реально, так как Россия — вовсе не отсталая страна, стоящая на обочине цивилизации. Россия преподнесла миру немало своих достижений в области рацио­нальной организации экономической и социальной жизни, и он ими успешно пользуется. Так, шведская модель социализма начала формироваться в 1920-х годах одновременно с совет­ской, имеет с ней много общего, но не подвергается остракиз­му за несоответствие западным ценностям. Здесь государство не национализирует средства производства, но социализирует произведенную продукцию, т.е. потребление и накопление с помощью высокого уровня налогообложения. Государственный сектор включает и местное самоуправление. Сеть сельхозко­оперативов охватывает 75% агропромышленной продукции. В ежегодных соглашениях между правительством и фермерами фиксируются цены, процент за кредит, налоги, акцизы и т.д. Под опекой государства находятся среднее и высшее образова­ние, дошкольные учреждения, здравоохранение, биржа труда, пенсионное обеспечение. Практически бесплатные социальные услуги на высоком уровне обеспечиваются за счет прогрессив­ного налогообложения.

На социально-экономическом развитии России во все вре­мена отражалась ее геополитическая специфика. Советская эко­номика развивалась как самодостаточная. Элементы закрытости позволяли использовать ресурсы в интересах только собствен­ной страны. Либеральный удар был нанесен прежде всего по ному принципу, в результате страна быстро потеряла экономи­ческую независимость.

Самые видные ученые-рыночники Запада не рекомендовали радикальный путь реформ по какой-либо готовой модели. По мнению Д. Сакса, в России «характер экономической системы будет определяться не только теми законами и правилами, которые изберет для себя Россия, но и особенностями русской истории, культуры, ресурсов и политики. Страна, несомненно, создаст свою собственную, российскую модель экономики, даже если примет законодательство, идентичное законодательству другой страны».

Возрождение России как великой державы требует макси­мальной мобилизации внутренних ресурсов. Стратегия опоры на собственные силы не может реализоваться без ужесточения ре­жима внешнеэкономических связей страны, демонстрации от­крытости в сторону многих заинтересованных в равноправном сотрудничестве с Россией стран.

Реформирование осуществляется на основе научно обосно­ванной государственной политики, разработка которой является важнейшей задачей органов власти.

## 4.2. Разработка государственной политики

***Политика*** *—* это искусство управления государством, веде­ние государственных дел, сущность деятельности органов вла­сти. Государственное управление приобретает политический ха­рактер, если затрагивает интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс.

Политика всегда отражает определенные интересы, обусловли­вается экономическим состоянием общества и является эффектив­ной, если соответствует потребностям развития. Вместе с тем по­литика обладает самостоятельностью и влияет на все сферы жизни, в том числе на экономику, выражая ее в концентрированном виде.

Кроме государственной власти в политическую систему об­щества входят профсоюзы, партии, церковь и другие организа­ции, преследующие свои цели, стремящиеся к расширению влияния на массы, обладающие относительной автономией и ответственные перед обществом.

Государственная политика призвана согласовывать интере­сы, находить консенсус, необходимый для стабильности. Со­временное российское общество социально структурируется за­ново, оно уже далеко не однородно и все больше поляризуется. Каждая социальная группа имеет свои интересы, которые не обязательно совпадают в главном с интересами общества, это осложняет проведение государством социальной политики. Если государственная политика выражает интересы не всего народа, а отдельных социальных слоев, то ее целью становится удержание власти. В этом случае политика главенствует над экономикой в интересах сохранения власти.

Научно обоснованная внутренняя и внешняя политика вы­рабатывается на основе ясной идеологии, национальной идеи. Только в этом случае она получает установку на достижение ка­ких-то целей, приверженность определенным ценностям.

*Идеология* включает систему политических, правовых, нравственных, эстетических, философских, религиозных и других взглядов и идей. Идеологические взгляды опосредуют формы существования политики, права, морали и соответствующих им а организаций и учреждений.

В основе понятия идеологии — идеал, т.е. полное достижение желаемого состояния. Прежде чем стать реальностью, идеал суще­ствует как идея, т.е. принцип, правило, следование которому обес­печивает достижение цели. Идеология включает одну или систему идей, претендующих на исчерпывающее, всеохватывающее знание, обладание которым позволяет проводить правильную линию.

Идеология как духовная сфера человеческой деятельности играет первостепенную роль в жизни общества. Люди объе­диняются, создают социальную структуру, руководствуясь, прежде всего, духовными интересами. Поскольку без идео­логии жить нельзя, она становится мощным орудием полити­ческой борьбы. Политические организации стремятся зало­жить в свои программы привлекательные идеологии, адресуя их конкретным социальным слоям общества. После победы на выборах они имеют возможность проводить свою идеоло­гию в государственном управлении.

При всем многообразии идеологических систем выделяются две, берущие за основу развития противоположности — либера­лизм и социализм. *Либерализм* ставит во главу угла свободу лич­ности, приоритет удовлетворения личного интереса. *Социализм* предполагает свободу личности в рамках определенного социу­ма, отдавая приоритет общим интересам, удовлетворение которых способствует процветанию личности. В первом случае вектор направлен от частного к общему, во втором — от общего к частному. Каждая система утверждается эволюционным (посте­пенное изменение через реформы) или революционным (ради­кальное изменение существующего порядка) путем.

Вся история России является поиском варианта лучшего устройства общества, доктрины существования и процветания госу­дарства. В настоящее время при разработке государственной политики уже можно опираться на появившиеся объединительные (идеи, которые могут составить основу национальной идеологии:

• необходимость изменения действительности к лучшему;

• активная роль государства в экономике и социальной сфе­ре при соблюдении политических, гражданских свобод;

• сочетание отечественных традиций, в том числе дорево­люционной и советской, с новациями демократического настоящего;

• сохранение российской составляющей в государственном строительстве.

Как «работает» национальная идея, свидетельствует опыт разви­тых стран. Япония более 100 лет назад поставила цель догнать силь­ные державы Запада на основе реформ «Мэйдзи». После 1945 г. за идеал было принято построение потребительского общества, которое вначале воплотилось в «три сокровища» — телевизор, стиральная ма­шина, холодильник, потом набор расширился — автомобиль, цветной телевизор, кондиционер. Задача догнать Запад в потреблении этих то­варов была решена, но строительство потребительского общества полу­чило сбой на последнем этапе — собственный дом. Мировой финансо­вый кризис 1997—1998 гг. сказался на темпах экономического разви­тия. Все это поколебало духовные устои нации, сейчас Япония в поис­ках новой идеи.

Государственная политика получает идеологическое обосно­вание, отказ от идеологии также является идеологией, только такая идеология лишает государственную политику содержания и обрекает на неуспех. Например, если государство не придер­живается никаких нравственных и эстетических взглядов, то любые взгляды могут быть легко навязаны массам через СМИ.

Политические партии и объединения, отдельно взятые поли­тические деятели могут придерживаться любой идеологии фор­мально или на деле. Но придя к власти, они реализуют государ­ственную идеологию, причем о ней люди судят не по деклара­циям, а по реальным действиям, политике. Для демократиче­ского политика государственная власть является средством реа­лизации идеологических воззрений; избиратели контролируют его и при расхождении между словом и делом на следующих выборах лишают доверия.

Государственная политика базируется также на твердом фундаменте права как основы эффективного функционирования власти и ограничивается рамками права. Право принято подраз­делять на публичное и частное. *Публичное право* регулирует дея­тельность государственных органов, отношения между гражда­нами и госорганами. *Частное право* составляют нормы, регули­рующие отношения между гражданами.

Источником права является Конституция РФ. Для обеспече­ния устойчивости и стабильности в обществе, предсказуемости государственной политики установлена жесткая процедура из­менения Конституции. Ее основные положения могут быть из­менены только всенародным голосованием или созываемым для этого Конституционным Собранием. Другие положения могут быть изменены федеральным конституционным законом, всту­пающим в силу после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ.

Отдельные сферы и отрасли деятельности регулируются кон­ституционным, гражданским, административным, трудовым, земельным, налоговым и другими видами права. Гражданское законодательство регулирует имущественные и личные неиму­щественные отношения между физическими и юридическими лицами. В этих отношениях могут участвовать Российская Фе­дерация, субъекты РФ, муниципальные образования. Граждан­ские права и обязанности возникают из актов государственных органов и судебных решений. Другие виды законодательства регулируют имущественные отношения, основанные на админи­стративном или ином властном подчинении одной стороны другой. Нормы права при необходимости исполняются прину­дительно с использованием соответствующих механизмов.

Основой каждого вида права являются законы, регулирую­щие наиболее важные общественные отношения. Основные на­чала государственного и общественного строя определяют фе­деральные конституционные законы. Федеральные законы рег­ламентируют определенные сферы общественной жизни.

Незыблемость конституционного устройства позволила за по­следние годы Федеральному Собранию принять основные базовые законы функционирования общества, что в свою очередь открыло Новые направления в государственной политике. Основную роль здесь сыграли такие акты, как Гражданский кодекс РФ, законы о приватизации, о конкуренции, об акционерных обществах и др. Государственная политика, базируясь на действующих нормах пра­ва, предполагает в то же время их совершенствование по мере Продвижения общества от одного этапа развития к другому.

Большое влияние на эффективность политики оказывают *финансовые возможности государства.* При прежней системе в основу планов закладывались общественные потребности. Для их удовлетворения изыскивались средства. При этом финанси­рование не рассматривалось в качестве ограничителя, а подво­дилось под материальные и трудовые ресурсы. Проблема дефи­цита финансовых и других ресурсов хотя и существовала, но решалась за счет преимуществ централизованной системы в части возможностей маневрирования.

При рыночном хозяйствовании государство располагает лишь частью материальных и финансовых ресурсов. В России государст­венная собственность отдана в частные руки раньше, чем была обеспечена гарантия надежного пополнения доходов бюджета. Под влиянием роста бюджетного дефицита, внутреннего и внешнего долга постепенно осуществляется переход к принятию решений исходя из доходов бюджета, а не потребностей страны. Не только для решения задач общенационального масштаба, но и для выдачи заработной платы в бюджетной сфере государство привлекает ре­сурсы, в том числе за рубежом. Рост внешних заимствовании все больше затрудняет проведение независимой не только внешней, но и внутренней политики. Рекомендации МВФ и других междуна­родных кредиторов вынужденно учитываются даже при решении сугубо внутренних проблем, например, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

Крупные корпорации, компании типа ОАО «Газпром» также проводят политику и финансируют развитие страны. Но то, что хорошо для ОАО «Газпром», необязательно полезно для России. Правительство должно контролировать соблюдение общенацио­нальных интересов, иначе удовлетворение общественно значи­мых потребностей станет случайным явлением, а структурные диспропорции превратятся в закономерность.

Фактором, определяющим государственную политику, стало *изменение геополитического положения России,* потеря ею статуса сверхдержавы.

Согласно Концепции национальной безопасности, основ­ные угрозы России носят не военный, а экономический ха­рактер. Военные угрозы полностью не исключаются, но иным стал их характер: не глобальный военный конфликт, мас­штабная агрессия и ядерная война, а региональные, локаль­ные войны и притязания. Для их отражения требуется мень­ший военный потенциал.

В демократическом обществе основой формирования госу­дарственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах пред­ставительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разраба­тывают стратегию и тактику управления страной, которые ма­териализуются в нормативных правовых и других актах. Орга­ны государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения, применяя при этом как мягкие, так и директивно жесткие меры принудительного характера.

Механизм разработки политики включает выбор соответствующих приоритетов, учитывает последствия их реализации в экономической, социальной, экологической и других сферах, предусматривает оценку затрат, выгод и рисков. Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в *показате­лях качества жизни* (продолжительность жизни, состояние здоро­вья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализа­ция прав человека и др.), *уровня экономического развития, эколо­гического благополучия.*

При прежней системе был единый орган, вырабатывавший го­сударственную политику, которая утверждалась на партийных съездах и пленумах. Правительство не участвовало непосредствен­но в разработке политической линии, но претворяло ее в жизнь.

Основные направления внутренней и внешней политики Российского государства определяет Президент РФ в соответст­вии с Конституцией РФ и федеральными законами. Он обраща­ется к Федеральному Собранию с *ежегодными посланиями* о по­ложении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Послание Президента РФ пар­ламенту России одновременно является посланием стране.

В послании формулируются основные политические цели и задачи государства на очередной год. Если проект послания за­ранее рассматривается политическими партиями и движениями в регионах, то его статус уточняется и в нем формулируется по­литика не только Президента РФ, но и всего государства.

Послание Президента РФ опирается на доктрины, концепции по различным направлениям развития страны, среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Доктрина выражает систему взглядов на значение отдельных мероприятий, принципов, определяющих механизм государственного регулирования, которыми руково­дствуются органы власти. Доктрины и концепции утверждаются Указами ПрезидентаРФ, например доктрина развития россий­ской науки, концепция развития рынка ценных бумаг и др.

Правительство РФ ежегодно заявляет о приоритетах про­мышленной и социальной политики.

Социально-экономическая политика разрабатывается и реа­лизуется по следующим направлениям:

**1.** Реформирование экономики.

**2.** Финансовая, денежная политика.

**3.** Структурная политика.

**4.** Аграрная политика.

**5.** Социальная политика.

**6.** Региональная политика.

**7.** Политика в отношении СНГ и бывших республик СССР.

**8.** Внешнеэкономическая политика.

Социально-экономическая политика Правительства РФ на­правлена на повышение уровня жизни; обеспечение прав и сво­бод граждан; развитие науки и культуры, сохранение природной среды; упрочение экономических позиций страны в мире. В России должна быть создана эффективная экономика, способ­ная динамично развиваться с помощью внутренних ресурсов и органичного включения в мирохозяйственные связи. Достичь этих целей предполагается с помощью осуществления следую­щих основных мероприятий.

**• *Реформирование экономики.*** Главными направлениями эко­номической реформы являются совершенствование государст­венного регулирования экономики и управления государствен­ными предприятиями, поддержка предпринимательства и разви­тие рыночной инфраструктуры, демонополизация и формирова­ние конкурентной среды, развитие финансового рынка, укрепле­ние правоприменительной системы.

**• *Финансовая и денежная политика.*** Основным целевым ори­ентиром финансовой и денежной политики служит сокращение инфляции до 1% в месяц. В области государственных финансов центральной проблемой является снижение дефицита федераль­ного бюджета; повышение эффективности налоговой системы, же­сткости государственных расходов; сокращение государственного долга; перестройка финансовых взаимоотношений с регионами. Для контроля над инфляцией и финансовой стабилизации прово­дится единая с Центральным банком России денежно-кредитная политика, предусматривающая регулирование процентных ставок, предложения денег с учетом спроса, пресечение финансовых спе­куляций. Ценовая политика осуществляется по линии регулирова­ния соотношения цен на энергоносители, продукцию обрабаты­вающей промышленности и АПК, использования таможенного тарифа для регулирования соотношения между мировыми и внут­ренними ценами. Валютная политика направлена на поддержание стабильности рубля, его конвертируемости, борьбу с нелегальным вывозом валюты, долларизацией экономики.

**• *Структурная политика*** направлена на создание высокоэф­фективной и конкурентоспособной экономики. Она включает перепрофилирование объективно нежизнеспособных производств и поддержку необходимых для народного хозяйства предприятий. В силу ограниченности финансовых ресурсов структурная поли­тика приобретает селективный характер, реализуется посредством разработки федеральных целевых программ с учетом обеспечения приоритетов. Наиболее общим приоритетом является обрабаты­вающая промышленность по сравнению с вывозом сырья, ос­новными «точками роста» становятся космос, авиастроение, неф­тегазодобыча, дорожное строительство, судостроение, ВПК.

Инвестиции направляются на предотвращение спада произ­водства, увеличение рабочих мест, внедрение прогрессивных технологий, повышение качества продукции. Предусматривается расширение неинфляционных источников финансирования ка­питальных вложений (собственные средства предприятий, сбе­режения населения, иностранный капитал).

**• *Аграрная политика*** предусматривает создание аграрного строя, базирующегося на равноправии форм собственности и хозяйствования. Это требует совершенствования государствен­ного регулирования и поддержки агропромышленного ком­плекса, включающей применение гарантированных закупочных цен, развития сельскохозяйственной кооперации, формирова­ние системы кредитования и страхования, специальных фон­дов финансовой поддержки отечественных производителей на внутреннем рынке. Развертывается сеть оптовых рынков и аук­ционов сельскохозяйственной продукции.

**• *Социальная политика*** сочетает меры по созданию каждому дееспособному гражданину условий, позволяющих ему трудом, предприимчивостью поддерживать собственное благосостояние, и усиление адресной социальной поддержки со стороны государ­ства, в первую очередь слабозащищенных групп населения. Осу­ществляется комплекс мер и специальных программ в области оплаты труда и пенсионного обеспечения, политики занятости. Социальная сфера реформируется на основе разумного сочетания принципов платности и бесплатности услуг здравоохранения, об­разования, культуры. Жилищная политика предусматривает соз­дание рынка жилья, стимулирование жилищного строительства, изменение порядка оплаты жилья и коммунальных услуг.

**• *Региональная государственная политика*** предусматривает содействие эффективной специализации регионов в едином эко­номическом пространстве Российской Федерации, внедрение ме­ханизмов вертикального и горизонтального взаимодействия орга­нов управления и хозяйствующих субъектов, участие в освоении новых территорий, преодоление кризиса в депрессивных регио­нах, экономического и политического сепаратизма, активное ре­гулирование миграции населения.

**• *Политика в отношении СНГ и бывших республик СССР*** на­правлена на углубление интеграции, формирование единого эко­номического пространства. В этих целях намечаются меры по восстановлению и поддержанию жизненно важных для России товаропотоков, развитию производственной кооперации и пря­мых связей предприятий, координации инвестиционной полити­ки, последовательного устранения тарифных и штрафных огра­ничений в торговых отношениях, ускорению платежно-расчетных операций.

**• *Внешнеэкономическая политика*** предусматривает ускорение интеграции России в мировое хозяйство, поддержку отечествен­ных производителей посредством регулирования иностранной конкуренции на внутреннем рынке, привлечение внешнего фи­нансирования на наилучших для страны условиях, укрепление государственного контроля за внешнеторговыми и валютными операциями, защиту интересов отечественных экспортеров на внешних рынках, содействие международной кооперации пред­приятий Российской Федерации с иностранными фирмами, обеспечение наиболее благоприятных условий погашения и об­служивания внешнего долга.

Государственная политика предъявляет высокие профессио­нальные и моральные требования к тем, кто ее разрабатывает и претворяет в жизнь. Государством должны управлять те, кто придерживается профессионального кодекса чести, выполняет взятые обязательства, не цепляется за власть ради власти, уходит из нее, если не справляется, отвечает перед настоящим и буду­щим страны. Ответственный политик предсказуем, каждый шаг просчитывает с точки зрения последствий для людей, избегает авантюризма, экспериментов в масштабе общества.

Единая государственная политика, согласованная на основе взаимодействия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ и других органов власти получает концентри­рованное воплощение в законах Российской Федерации, других документах и нормативно-правовых актах, прогнозах и федераль­ных целевых программах, в международных договорах России.

## 4.3. Реализация государственной политики

Реализация государственной политики выражается в претво­рении в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти. Механизм реализации включает норма­тивно-правовые, организационные, экономические средства и методы воздействия на управляемый объект и предполагает вы­работку соответствующих решений, создание управленческих структур, наличие необходимых ресурсов. Эффективность вы­полнения мероприятий зависит от реалистичности поставлен­ных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами и лидерами политических течений.

Для реализации государственной политики органы государ­ственной власти разрабатывают соответствующие программы, мобилизуют необходимые ресурсы, организуют и координируют деятельность участников.

В связи с либерализацией общественных отношений и перехо­дом к рыночной экономике общегосударственное планирование перестало быть основным рычагом управления и заменено в зна­чительной мере прогнозированием. Разрабатываемые прогнозы играют роль как поисковых, так и целевых документов и имеют самостоятельное значение на всех уровнях и стадиях управления.

Прогноз в собственном смысле слова — это предвидение наи­более вероятного хода событий в рамках некоторой целостности. Он базируется на эмпирических закономерностях, причинно-следственных связях по схеме «если..., то...». Закономерности рас­сматриваются в определенных границах, пороговых ограничениях. Наличие прогноза повышает ответственность управленцев, предос­терегает их от необдуманных действий. Неумение предвидеть по­следствия тех или иных решений ввергает страну в кризис.

Реальные, пусть и нерадостные прогнозы мобилизуют, прида­ют энергию, заставляют бить тревогу, опережать события. Качест­венный прогноз по какому-либо направлению развития страны или отрасли, региона служит сигналом для принятия мер, коррек­тировки политики. Производители, экспортеры и импортеры нуж­даются в достоверных прогнозах ситуаций на мировых рынках, чтобы вовремя защититься от экономических потрясений.

Прогнозирование нельзя смешивать с предсказанием еди­ничных событий на основании интуиции, «чутья» и других лич­ных качеств предсказателя, а также с помощью футурологии и астрологии.

Прогноз не определяет параметры развития с достаточной точностью а намечает вероятные и возможные результаты и ус­ловия, при которых они могут быть достигнуты; раскрывает по­ложительные и отрицательные тенденции, альтернативы.

Прогноз выражается формулированием тенденции или количественными показателями, в категоричной или условной формах. Категоричная форма: на основании таких-то данных считаем вероятным событие X; условная: на основании таких-то данных, если наступят события А, Б, В и т.д., то наступит и событие X.

Прогнозирование законодательно определено в качестве функции государственного управления. Под ***государственным прогнозированием*** понимается система научно обоснованных представлений о направлениях развития. Она базируется на де­мографических, экологических, научно-технических, внешне­экономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других показателях. Социально-экономическое прогнозирова­ние призвано прежде всего заранее подмечать тревожные тен­денции и приковывать к ним внимание. Исходным в государст­венном прогнозировании является анализ динамики основных макроэкономических индикаторов:

• ВВП в сопоставимых ценах;

• доходы (расходы) федерального бюджета, % к ВВП (с уче­том расходов по обслуживанию государственного долга);

• объем промышленной продукции;

• объем инвестиций в основной капитал;

• экспорт (импорт), включая неорганизованную торговлю;

• потребительские цены на товары и платные услуги насе­лению;

• номинальные, реальные располагаемые денежные доходы населения;

• численность зарегистрированных безработных.

Министерство экономического развития и торговли с участи­ем других федеральных органов исполнительной власти Россий­ской Федерации в соответствии с Программой Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской эко­номики» разрабатывает сценарные условия: основные показате­ли, целевые параметры, решения и меры по стабилизации по направлениям государственной политики.

Органы исполнительной власти и субъектов РФ разраба­тывают:

• варианты прогнозов развития отраслей и регионов по ос­новным показателям;

• планы развития государственного сектора, получения и использования доходов от распоряжения госимуществом.

Федеральные министерства и ведомства при подготовке про­гнозов социально-экономического развития (Минэкономразвития России) и проектов федерального бюджета рассматривают и учитывают предложения администраций субъектов РФ по объе­мам поставок продукции для федеральных государственных и других нужд; по финансированию инвестиционных проектов, в том числе за счет иностранных кредитов.

Соответствующие федеральные органы представляют про­гнозы формирования и расходования средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, развития рынка ценных бумаг, банкротств предприятий, взаимного экономиче­ского сотрудничества в рамках СНГ, платежного баланса.

Органы исполнительной власти субъектов РФ представляют федеральным органам, являющимся государственными заказчи­ками федеральных целевых программ, предложения по их реа­лизации на территории субъектов РФ. Органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и другие государ­ственные заказчики федеральных программ представляют заяв­ки на их финансирование, поставки продукции для федераль­ных государственных нужд, а также расчеты предельных объе­мов бюджетного финансирования отраслей и регионов с учетом прогнозируемых индексов-дефляторов.

Глобальные прогнозы социально-экономического развития страны разрабатываются на основе выявления закономерно­стей за длительный период времени. Зная тенденции прошлого за многие годы, можно увереннее оценивать настоящее и за­глядывать в будущее. При этом оценка перспективы осуществ­ляется с использованием накопленных временных рядов, зако­номерностей поведения объекта при разных формах воздейст­вия, предполагаемого развития ситуации. Для прогнозирования в условиях структурных изменений разрабатываются коэффи­циенты динамики за предыдущие годы, в которых складывают­ся тенденции. Коэффициенты сохраняют определенную устой­чивость, что позволяет адаптировать прогноз при поступлении новой информации.

Прогнозирование ни в коем случае не может, заменить пла­нирования. Искаженное представление о планировании (все заранее расписать и требовать принудительного исполнения) постепенно преодолевается, на первый план выступает главное в планировании — определение общих целей и путей их дости­жения, обеспечение сбалансированности, межотраслевой увязки инвестиций. Государство не имеет директивных взаимоотноше­ний с производителями, но крупный капитал не менее заинте­ресован в сотрудничестве с государством, так как нуждается в помощи при продвижении продукции на мировой рынок, привлечении иностранных инвестиций и т.д. Всякий серьезный предприниматель, планируя свое производство (а без этого фирма существовать не может), прежде всего ориентируется ни государственную стратегию. Это создает предпосылки для согла­сования намерений государства и лидеров крупной промыш­ленности по реализации экономической политики, перспекти­вам развития в рамках индикативного планирования.

***Общегосударственное планирование*** осуществляется в форме разработки федеральных целевых комплексных программ. Про­грамма предусматривает:

• приоритеты в реализации государственной политики;

• достижение конкретного конечного результата и эффекта (в сроки от одного года до пяти лет);

• увязку материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

• согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

Программы финансируются за счет государственного бюдже­та, местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекае­мых под государственные гарантии. Правительство РФ опреде­ляет государственных заказчиков, отвечающих за реализацию программ. Государственным заказчикам выделяются необходи­мые финансовые ресурсы, включая валютные.

Программы, инициатором которых выступает Президент РФ, называются *президентскими.* В ряде случаев такой статус может получить уже утвержденная программа в целях обеспече­ния решения особо важных государственных задач. Создан *Центр президентских программ* Администрации Президента РФ.

Органы исполнительной власти Российской Федерации и субъ­ектов РФ принимают участие в постановке проблем и обоснова­нии необходимости их решения на основе программ под патрона­жем Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр прези­дентских программ проводит экспертизу представляемых предло­жений. Прошедшие экспертизу предложения направляются в Пра­вительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

В 1999 г. были реализованы только 18 из 27 президентских программ. В среднем президентские программы финансируется в размере 35—40% к потребности. Полнее финансируется про­грамма «Дороги России» (на 85%).

Используются различные способы включения субъектов хо­зяйствования в государственные планы и программы независи­мо от форм собственности. Так, предприятия составляют и ут­верждают планы и для общественного признания своей деятельности вносят предложения координирующему органу (им может быть и орган управления) о возможной продаже продук­ции и потребностях в средствах производства. Если они прини­маются, то это налагает обязательства на обе стороны: коорди­нирующий орган включает предложения в систему сбыта и снабжения, а предприятие обязуется выполнять объем поставки в качестве принятого заказа.

Осуществляется также квотирование производства и реализа­ции отдельных видов продукции. Так, Постановлением ПравительстваРФ от 3 ноября 1998 г. № 1292 утверждены Правила вы­дачи квот на производство этилового спирта из всех видов сырья. Квота определяет объем производства этой продукции предпри­ятиями в соответствии с балансами производства и потребления спирта. Предприятия представляют предложения о намечаемых в следующем году объемах производства с необходимыми обоснованиями. Минсельхоз России и Минэкономразвития России исходя из балансов производства и потребления этилового спирта с учетом потребности субъектов РФ, наличия мощностей и их ис­пользования устанавливают и доводят до предприятий годовую квоту с разбивкой по кварталам.

Мобилизационные планы Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований предусматривают создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов, а также подготовку и организацию нормированного снабжения населения товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время.

Большую актуальность приобретает политическое прогнози­рование и планирование. Мощные государственные и научные центры заняты в этой сфере реализации государственной политики и выполняют самые ответственные задания органов власти.

Политический прогноз базируется на идеологии, концепции развития политической системы или отдельно взятого общественного движения. Политик должен уметь предсказывать, что произойдет завтра, через неделю, месяц, год, а затем объяснить, почему предсказываемое не сбылось.

Правительство РФ составляет план работы на год (с разбивкой по кварталам), в котором отражается вся организаторская деятельность по реализации государственной политики. То, что намечает Правительство РФ, — это не внутреннее дело кабинета, жизнь страны в ее макро- и микроэкономическом измерении. Такое планирование привносит одновременно элементы плано­мерности в социально-экономические процессы в стране. Перечень основных социально-экономических проблем (задач), ни решение которых направлена деятельность Правительства РФ и предстоящем году, представляется в Государственную Думу.

В целях реализации плана федеральные исполнительные органы до начала квартала представляют в Правительство разработанные на основе посланий Президента РФ и планов Прави­тельства предложения, которые содержат:

• наименование вопроса и обоснование необходимости его рассмотрения на заседаниях Правительства;

• общую характеристику и основные положения предлагае­мого к рассмотрению вопроса;

• форму решения Правительства;

• перечень соисполнителей для подготовки вопроса к рас­смотрению на заседании;

• дату рассмотрения.

В результате формируется план заседаний Правительства РФ, где по каждому вопросу указываются органы исполнительной власти, ответственные за их подготовку.

Государственная политика, получившая легитимное выражение в правовых актах, плановых и других документах, становится основой принятия решений и их выполнения с последующей оценкой. Проводятся соответствующие мероприятия, конкретные действии по распоряжению, решению руководителей или коллективных ор­ганов. Принятию решения предшествует ответственная и напря­женная работа по его обоснованию, так как решения государст­венной власти всегда затрагивают интересы миллионов людей.

Процесс принятия решения включает следующие этапы:

**1.** Определение целей.

**2.** Выявление проблемы.

**3.** Сбор необходимой информации.

**4.** Согласование и рассмотрение возможных альтернатив.

**5.** Выбор варианта решения.

**6.** Разработка мероприятий по реализации решения.

**7.** Распределение ответственности.

• Всесторонне обоснованная цель служит исходным началом и организующим фактором принятия решения. Установление целей воздействует на события, цель указывает направление, она должна быть конкретной, объективной, реальной, предполагать действия, иметь соответствующее измерение.

Цели подразделяются на реальные и нереальные, истинные и ложные, краткосрочные, промежуточные, долгосрочные, по очередности достижения, большие и малые (по критерию затрат ресурсов), конкурирующие, независимые и дополнительные. Классификация целей позволяет устанавливать приоритеты, одним целям отдать предпочтение, а другие — отложить.

В зависимости от изменения условий, возможностей, достигнутых результатов цели могут оставаться теми же, корректироваться или меняться. Новые цели появляются также в результате анализа информации, решений предыдущих лет, т.е. на основе заключений, выводов. Рассматриваются новые альтернативы: ведут ли они быстрее к достижению цели, что для этого дополнительно требуется. Если требования новых альтернатив высоки и в ближайшее время не могут быть удовлетворены, то устанавливаются краткосрочные, но достижимые цели.

Важно не только поставить правильно цели, но и найти оп­тимальную точку начала движения к ним. Согласно теории раз­вития социальных систем, достижение конечной цели зависит от начала пути («тропа зависимости»), цели могут оказаться не­достижимыми, если путь начинался с неправильной точки.

К достижению больших и сложных целей идут постепенно, начиная с тех, которые имеют наибольший приоритет. При том фиксируют достижение промежуточных целей.

В государственном управлении особенно важно не менять местами цель и средство. Так, приватизацию, подавление инфляции, сокращение бюджетного дефицита нельзя считать целями, то средства достижения целей, т.е. повышения эффективности производства, завоевания страной прочного положения в мире.

• Принятие решения всегда связано с преодолением какой-либо проблемы или с использованием возможностей. Проблема выявляется при сопоставлении цели с фактическим состоя­щем дел.

• Для определения характерных особенностей проблемы, вы­явления причин ее нерешенности привлекается необходимая информация. Принимается во внимание только значимая, достоверная информация. Она обобщается в блоки, каждый из которых может представлять один из возможных вариантов решения проблемы.

• Альтернативные варианты сравниваются по заранее приня­тым критериям и с учетом поставленной цели. Одни решения имеют ограниченное число альтернатив, а по другим — большой диапазон выбора. На основе более тщательного анализа, изучения ситуации выбирается наиболее реальное направление.

• Выбор варианта для принятия решения всегда является самым трудным и ответственным этапом. Отслеживаются результаты других решений, оценивается имеющийся опыт, выявляются сходства и различия, по каждой альтернативе взвешиваются все «за» и «против». Для принятия решения необходимы также смелость, решительность, воля, способность принимать взвешенные решения. Важным здесь является фактор времени; опасно спешить, принимать сырые, непроработанные, не под крепленные информацией решения; нельзя также откладывать принятие назревшего решения, так как запаздывание может привести к утрате представившейся возможности, осложнению ситуации.

• В зависимости от размера возможных потерь из-за промедления вариант решения или дополнительно изучается с привле­чением новой информации, или принимается оперативное реше­ние с направлением ресурсов на обеспечение мероприятия.

Выполнение решения требует энергии и организаторских способностей. Поэтому принятое решение обязательно подкре­пляется конкретным и детализированным планом мероприятий по его реализации с распределением ответственности по испол­нителям. Иначе не удастся осуществить задуманное.

• Ответственность за решение возлагается в первую очередь на тех, кто его разрабатывает и принимает, а во вторую — на кого эта ответственность официально возложена.

По результатам выполнения проводится оценка решения. На основе учета опыта и методов анализа предыдущих решений совершенствуется практика принятия решения.

Решения классифицируются по значимости, периодичности, рискованности. Значимость решения определяется влиянием его последствий. Наиболее значимые решения принимаются не час­то, но им уделяется большее внимание. Многие решения не яв­ляются значимыми, но часто повторяются и из-за этого сово­купный эффект их повышается.

Решения оцениваются также с точки зрения профессиона­лизма. Профессиональное решение отличают правильность (со­ответствие объективным потребностям); ожидаемость; своевре­менность; системность. Кроме того, решения власти должны ув­лекать людей, особенно в кризисных, чрезвычайных ситуациях.

Принятое решение тщательно изучается политическими группировками по интересам, средствами массовой информа­ции, которые способны существенно влиять и создавать обще­ственное мнение вокруг него. При принятии решения нужно поэтому предвидеть последствия возможной его отмены. Одни решения могут быть отменены без существенного ущерба, а другие — наоборот. Отмена решения обычно осуществляется в связи с переориентацией направлений деятельности или некаче­ственной их подготовкой. Указы Президента РФ и постановле­ния Правительства РФ иногда отменяются из-за недоучета факторов при прогнозировании развития общества.

Самое главное — реализовать решение. Реализация решений возлагается на органы исполнительной власти. Они обязаны выполнять как собственные решения, так и решения законодателей, судов. Если решения адресованы непосредственно юри­дическим и физическим лицам и возлагают на них обязанности, то выполнение этих обязанностей должны контролировать соответствующие органы власти.

О практической реализации государственной политики судят прежде всего по состоянию соблюдения законодательства, вы­полнения указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, решений органов власти на всех уровнях. Даже решение его реализации останется планом действий до тех пор, пока действие фактически не совершится. Неисполнение законов, других правовых актов, судебных решений дискредитирует органы власти, создает условия для злоупотреблений; оно также подрывает и становление прочной государственности.

В реализации решений по обеспечению государственной политики принимают участие все ветви власти и уровни органов травления, а также неправительственные организации, заинтересованные в соответствующих ее направлениях. При этом возможно сопротивление групп противоположных интересов, которое предстоит преодолевать в процессе достижения поставлен­ных целей, не допуская социальных конфликтов и подрыва устоев государства.

Главную роль в реализации государственной политики игра­ют органы исполнительной власти — от центральных до мест­ных структур. Федеральными законами и положениями опреде­лены цели, функции и структура министерств и ведомств, их ответственность за проведение государственной политики в оп­ределенной сфере деятельности. В организационную структуру министерства, ведомства входят департаменты, управления, от­делы, которые определяют тематику принимаемых решений, разрабатывают их проекты, исполняют принятые решения, осу­ществляя мониторинг за происходящими процессами.

По отдельным направлениям государственной политики соз­даются специальные органы, призванные координировать усилия министерств и ведомств по реализации принятых решений, осуществлять контроль за обеспечением государственных инте­ресов во всех сферах деятельности.

Государство осуществляет контроль за соблюдением органи­зациями, юридическими и должностными лицами, гражданами законодательства, общественного порядка, дисциплины, исполь­зуя меры по предотвращению нарушений, выявлению их на ран­ней стадии, привлечению при необходимости виновных к ответ­ственности, компенсации ущерба.

Контроль предполагает предварительное наделение правами, возложение ответственности, принятие обязательств. Различают *контроль внутренний* (силами внутриведомственных контроль­ных органов и руководителями) и *внешний* (уполномоченными на это органами власти).

Контролю подлежат все сферы и уровни деятельности, где и той или иной степени затрагиваются интересы государства, пра­ва и обязанности граждан. Не исключаются и органы власти.

Контроль и проверку исполнения органами власти Россий­ской Федерации и субъектов РФ, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоря­жений Президента РФ осуществляет ***Главное контрольное управ­ление Президента РФ.*** Оно является самостоятельным подразде­лением Администрации Президента РФ.

Правительство РФ на заседаниях регулярно заслушивает от­четы руководителей федеральных органов исполнительной вла­сти о ходе исполнения поручений Президента РФ и состоянии исполнительской дисциплины.

Для повышения ответственности должностных лиц органон исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ за безусловное и своевременное исполнение поручений Прези­дента РФ вводится *система упреждающего контроля.* Руководи­тели указанных органов обязаны заблаговременно представлять в Главное контрольное управление Президента РФ информацию о принятых мерах по исполнению поручений Президента РФ с последующим докладом в установленные сроки об итогах про­веденной работы.

Решение о снятии с контроля или продления сроков испол­нения поручений Президента РФ принимают Президент РФ, а также руководитель Администрации Президента РФ и замести­тель руководителя Администрации — начальник Главного кон­трольного управления Президента РФ.

Главное управление по результатам проверок деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, организаций и их руководителей вносит предложения о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти, о привлечении должностных лиц, виновных в несвое­временном или ненадлежащем исполнении либо неисполнении поручений к дисциплинарной ответственности вплоть до осво­бождения от занимаемой должности.

Должностные лица и работники органов исполнительной власти, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение исполнительской дисциплины, не подлежат в тече­ние года премированию, награждению, повышению в должно­сти, присвоению очередного квалификационного разряда. Они могут быть направлены на переаттестацию, понижены в должности, лишены квалификационного разряда.

Нарушения, повлекшие последствия для нормального режима функционирования системы государственного управления и судов, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно, являются основанием для привлечения к ад­министративной или уголовной ответственности. При выявле­нии таких нарушений по результатам сообщений в средствах массовой информации руководители и главы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, в подчинении которых находятся виновные должностные лица, обязаны на­правлять материалы в органы прокуратуры.

В решении задач государственной политики большую роль играет ***Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам.*** Комиссия является постоянно действующим органом Прави­тельства РФ. Она оперативно рассматривает текущие и перспек­тивные вопросы, связанные с экономической реформой, социальной политикой, развитием предпринимательства, государственной промышленной политикой, управлением государственной собственностью, координацией деятельности федеральных органов исполнительной власти, контролем за ходом выполне­ния решений Президента РФ и Правительства РФ.

Комиссия имеет право заслушивать отчеты федеральных органов исполнительной власти, создавать временные рабочие группы для проработки предложений по отдельным проблемам, получать необходимую информацию.

Заседания Комиссии проводятся не реже двух раз в месяц. Решения оформляются протоколом. По вопросам, требующим решения Правительства РФ, Комиссия оперативно вносит соответствующие предложения. Решения Комиссии являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти.

Состав Комиссии утверждается Правительством РФ. Члены Комиссии участвуют в ее заседаниях без права замены. Подготовка материалов для рассмотрения Комиссией, организацион­но-техническое обеспечение ее деятельности осуществляются аппаратом Правительства РФ. Возглавляет Комиссию первый заместитель Председателя Правительства РФ.

Функции госконтроля выполняют в той или иной степени также большинство федеральных органов исполнительной вла­сти. В соответствии с законодательством государственные орга­ны наделяются полномочиями по проведению проверок дея­тельности юридических и физических лиц. При этом определя­ются круг лиц, правомочных принимать решения по проверке, основания для принятия таких решений, полномочия проверяющих, виды решений, принимаемых по итогам проверки, способы обжалования. Особо контролируются отдельные на правления деятельности: горный и промышленный надзор, противопожарная служба и т.д.

Приоритетное значение имеет контроль за использованием государственных средств и собственности. Частные предприятия контролируют себя сами (через доходность, прибыль или убыток) Вместе с тем на них в равной степени распространяется законодательство и они являются объектами государственного контроля.

Признано необходимым проведение не реже одного раза и год соответствующими контрольными финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах испол­нительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях, ис­пользующих средства федерального бюджета.

Государственный финансовый контроль осуществляют Счет­ная палата РФ, Банк России, Министерство финансов Россий­ской Федерации (Главное управление федерального казначейст­ва и Контрольно-ревизионное управление), контрольно-реви­зионные подразделения Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета Российской Федерации, иные органы.

Счетная палата образуется парламентом и является постоян­но действующим органом финансового контроля; состоит из председателя, заместителя председателя, аудиторов, имеет свой аппарат, подотчетна парламенту.

Счетная палата контролирует своевременность исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, движение этих средств в Банке России и других финансово-кредитных учреждениях, анализирует выявленные отклонения от установлен­ное показателей, готовит предложения по их устранению и по совершенствованию бюджетного процесса в целом, проводит финан­совую экспертизу проектов законов и нормативных актов, предусматривающих расходы из федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и их аппараты, на федеральныe внебюджетные фонды. На органы местного самоуправле­ния, предприятия, организации независимо от форм собствен­ности контрольные полномочия Счетной палаты распространя­тся, если они:

• получают, используют средства из федерального бюджета или управляют федеральной собственностью;

• имеют предоставленные органами власти налоговые и иные льготы и преимущества.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам власти, руководителям доверяемых предприятий представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, а в ряде случаев и обязательные для исполнения предписания. При неоднократном неисполнении предписаний Счетной палаты ее коллегия может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений, организаций.

В целях повышения эффективности государственной бюджетной политики, управления доходами и расходами бюджета, усиления контроля за поступлением и использованием государственных средств образована единая централизованная система органов Федерального казначейства. Она включает Главное управление Федерального казначейства Минфина России и его территориальные органы по субъектам РФ, городам, районам в городах, районам. Органы Казначейства подчиняются своему вышестоящему органу и начальнику Главного управления Федерального казначейства Минфина России.

На органы Казначейства возложены контроль за исполнением бюджета Российской Федерации, внебюджетными (федеральными) средствами, оперативное управление государственными финансовыми ресурсами, обслуживание совместно с Центральным банком Российской Федерации государственного внутреннего и внешнего долга и некоторые другие функции. В целях укрепления бюджетной дисциплины органам Казначейства предоставлены широкие права, связанные с проверкой денежных документов, отражающих движение бюджетных средств в предприятиях и организациях, проведением ревизий, применением санкций к хозяйствующим субъектам, допускающим нецелевое использова­ние бюджетных средств.

Контрольно-ревизионное управление Минфина России в субъ­екте РФ осуществляет государственный финансовый контроль в регионе за своевременным, целевым и рациональным использова­нием и сохранностью средств федерального бюджета и других фе­деральных средств. Оно проводит ревизии и тематические провер­ки поступления и расходования средств, документальные ревизии деятельности организаций любых форм собственности по мотиви­рованным постановлениям правоохранительных органов.

При исполнении федерального бюджета установлен порядок, при котором решения Правительства РФ и федеральных орга­нов исполнительной власти, влекущие расходы за счет феде­рального бюджета, не предусмотренные на текущий финансо­вый год или сокращающие доходную базу бюджета, принимают­ся исключительно на основании указов Президента РФ; при этом в них определяются конкретные сроки и суммы расходов и одновременно сокращаемые расходы по конкретным бюджет­ным статьям или источники дополнительных поступлений в бюджет. Проекты указов Президента РФ, реализация которых требует расходов за счет федерального бюджета либо влечет со­кращение его доходной базы, представляются на подписание исключительно Правительством РФ.

Контроль финансовой деятельности осуществляется также с помощью бухгалтерского и статистического учета и отчетности, законодательного регулирования объектов коммерческой тайны (например, не могут быть коммерческой тайной данные о со­ставе имущества, численности работников, оплате труда, дохо­дах), предоставления информации о своей деятельности в на­логовые органы, учредителям.

Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552 утверждено Положение о составе затрат по производству и реали­зации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость про­дукции, и о порядке формирования финансовых результатов, учи­тываемых при налогообложении прибыли. По основным отраслям экономики разрабатываются и по согласованию с Министерством экономического развития и торговли и Минфином России утвер­ждаются типовые методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (промышленность, сельское хозяйство, строительство, наука).

Для целей налогообложения прибыли жестко контролируется не только состав затрат, но по ряду элементов и их уровень, принимаемый в пределах, установленных нормативными актами. К таким затратам относятся: содержание служебного автотранспор­та, компенсация за использование для служебных поездок лич­ных легковых автомобилей, командировочные расходы, оплата за обучение по договорам с учебными учреждениями для подготов­ки, повышения квалификации и переподготовки кадров, оплата процентов по просроченным кредитам, расходы на рекламу.

Общее методологическое руководство бухгалтерским учетом осуществляется Правительством РФ. Органы, которым предоставлено право регулирования бухгалтерского учета, утверждают обязательные для всех организаций планы счетов, положения, нормативные акты по вопросам бухгалтерского учета. Организации на основе законодательства и нормативных актов, регулирующих бухгалтерский учет, самостоятельно формируют свою четную политику исходя из особенностей деятельности.

На основе данных синтетического и аналитического учета организации обязаны составлять бухгалтерскую отчетность об имущественном и финансовом положении и о результатах хозяйственной деятельности организации. Бухгалтерская отчетность включает бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, приложения к ним, аудиторское заключение (если организация подлежит обязательному аудиту).

Годовая бухгалтерская отчетность представляется учредителям организации, собственникам ее имущества, территориальным органам государственной статистики по месту регистрации, установленном порядке публикуется в газетах, журналах и других изданиях.

Организации обязаны хранить первичные учетные документы и бухгалтерскую отчетность в течение установленных сроков. Руководители и лица, ответственные за организацию бухгалтерского учета, в случае нарушения установленного порядка его ведения привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством.

Все юридические лица, производящие промышленную продукцию, должны предоставлять формы государственного статистического наблюдения с установленной периодичностью. Отчетность заполняется на основе достоверных данных первичного учета. Руководители предприятий несут ответственность за своевременность представления и достоверность данных в соответ­ствии с Законом «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности».

Введен систематический анализ (мониторинг) финансового состояния и платежеспособности крупных экономически или социально значимых предприятий:

• входящих в число 100 крупнейших компаний по рыноч­ной стоимости (капитализации);

• имеющих фактическую численность работников свыше 10 тыс. человек;

• признаваемых субъектами естественных монополий;

• признаваемых градообразующими, имеющими числен­ность работников более 1 тыс. человек.

По каждой организации, включенной в утвержденный пере­чень организаций, подлежащих финансовому мониторингу, от­крывается *учетная карта.* Состав запрашиваемых документов при проведении мониторинга устанавливается ФСФО России.

Министерство путей сообщения Российской Федерации (МПС России), Министерство энергетики Российской Федера­ции (Минэнерго России) с участием ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России» и акционерных обществ энергетики и электрификации представляют в Минфин России и Минэкономразвития России оперативные отчеты с указанием общей суммы выставленных счетов, полученных платежей и накопленной дебиторской задол­женности по федеральным органам исполнительной власти и организациям, финансируемым из федерального бюджета, орга­нам исполнительной власти субъектов РФ и организациям, фи­нансируемым из бюджетов субъектов РФ, органам местного са­моуправления и организациям, финансируемым из местных бюджетов. Оперативные отчеты должны представляться ежеме­сячно до истечения месяца, следующего за отчетным.

В СССР действовала мощная система государственного (на­родного) контроля сверху донизу. Как свидетельствует опыт развитых стран, они не обходятся без государственного и обще­ственного контроля: всегда кто-то кого-то проверяет. В США принят закон об ответственности президента и конгресса за со­стояние экономики и благополучие граждан. Высшие должно­стные лица регулярно отвечают публично на вопросы средств массовой информации и граждан, что служит формой контроля над властью. Действует специальное полицейское подразделе­ние, единственная задача которого сажать в тюрьму полицей­ских-взяточников. В Швеции общественный контроль установ­лен даже за судьями (наблюдатели во время процесса следят, чтобы судья был равноудален от каждой из сторон).

Россия, обладая гигантскими природными, материальными, финансовыми и интеллектуальными ресурсами, не занимает со­ответственно высокого места в мировом сообществе. Одной из основных причин такого положения является выполнение государством своих функций не в полной мере, отсутствие надлежащего контроля за экономическими процессами, деятельностью органов управления.

Контрольные органы, как правило, не взаимодействуют между собой, зачастую проверяют одни и те же объекты, оставляя другие вне контроля многие годы, что снижает ответственность руководителей и вызывает излишние траты бюджетных средств; не обосновано само понятие госконтроля, что приводит к сме­шению функций контрольных и правоохранительных органов.

Традиционный госконтроль по исполнительной вертикали в новых условиях затруднен не только из-за отсутствия соподчиненности органов власти и управления, но и узаконенной самостоятельности и независимости субъектов рынка. Вмешательство в их деятельность со стороны государственных служб расце­нивается как посягательство на рынок и свободу. Хотя очевид­но, что без усиления госконтроля, постоянного, с жесткими и действенными мерами рынок поразит анархия.

Повышение оперативности, обоснованности и корректности принимаемых решений обеспечивает информационная система.

Информатизация пронизывает все направления деятельности органов управления, предприятий, учреждений, оказывает решающее влияние на процесс принятия решений, предопределяет компетентность государственных служащих.

Осуществляется программа правовой информатизации органов государственной власти. Она призвана создать условия для согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ едином информационном пространстве. Федеральные и региональные системы и сети информатизации базируются на компьютеризации. В компьютерную базу данных включаются законодательные акты, постановления, распоряжения и другие нормативные правовые документы. Каждое министерство и ведомство имеет доступ к базе данных и может внести персональ­ную информацию, например, о населении для оперативного решения вопросов выплаты пенсий, взыскания налоговых платежей, уголовного расследования и т.д.

Компьютерные системы сбора обработки и передачи информации и информационные сети предприятий позволяют, кроме того. прогнозировать и регулировать товарные и финансовые рынки.

Доставку всей служебной корреспонденции высших должностных лиц, органов власти и управления Российской Федерации, субъектов РФ обеспечивает ***Государственная фельдъегер­ская служба Российской Федерации (ГФС России).*** Она имеет подразделения в центрах республик, краев, областей, в городах Сочи, Минеральные Воды. Для обеспечения оперативной и надежной связи используется сеть постоянно действующих авиационных, железнодорожных, автомобильных маршрутов. Любой документ из Москвы на следующий день попадает бо­лее чем в 60 центров республик, краев, областей; в остальные центры почта поступает позже.

Реализация государственной политики, точное и своевре­менное выполнение решений органов власти определяются объ­ективными и субъективными, внутренними и внешними факто­рами. И не в последнюю очередь они зависят от степени дове­рия граждан государству. Люди часто настроены критически, и завоевать народное доверие действующей власти нелегко.

Прочное доверие достигается, если программа действий вла­сти реальна, олицетворяет справедливость, включает меры, удов­летворяющие общие интересы, а управление осуществляется са­мыми авторитетными людьми. Эти внешне простые и всем по­нятные принципы способны вернуть власти даже ранее утрачен­ное доверие. Укреплению доверия способствуют также популяр­ные меры в виде облегчения положения тех, у кого оно наиболее уязвимо, компенсации утраченных в ходе реформ сбережений, создания системы страхования вкладов в коммерческих банках.

Следует иметь в виду, что доверие власти нередко подры­вается не ее решениями, а ненадлежащим исполнением обязанностей аппаратом государственных служащих.

## 4.4. Государственная служба

Первостепенная роль в реализации государственной политики принадлежит кадрам управления, аппарату государственных слу­жащих. Они должны точно и своевременно исполнять законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, решения судов и добиваться соблюдения исполнительской дисциплины по­всюду, где затрагиваются интересы государства, права граждан.

***Государственной службой*** является профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти. Она основана на следующих принципах:

• приоритет прав и свобод человека и гражданина;

• законность;

• единство системы государственной власти;

• гласность;

• профессионализм и компетентность;

• ответственность, подконтрольность;

• внепартийность.

В органах государственной власти устанавливаются государственные должности с определенным кругом обязанностей и ответственностью за их исполнение. Обязанности по государственной должности исполняют государственные служащие. Государственные служащие органов власти субъекта РФ признаются государственными служащими Российской Федерации.

Статус государственного служащего установлен законодательно. Указом Президента РФ утверждается Реестр государственных должностей государственной службы. Представительные органы власти субъектов РФ издают свои законы о государственной службе.

Государственной признается должность в федеральных органах власти, органах власти субъектовРФ, в иных госорганах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ.

Государственные должности подразделяются на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие, а также по специализациям, предусматривающим наличие у государственного служащего для исполнения обязанностей по государственной должности соответствующего профессионального образования. Специализация устанавливается в зависимости от функциональных особенностей государственных должностей и предмета ведения органов государственной власти.

К государственным служащим предъявляются квалификационные требования по уровню профессионального образования, стажу и опыту работы по специальности, знанию Конституции РФ*,* федеральных законов и иных нормативных правовых актов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Федеральным государственным служащим присваиваются квалификационные разряды с учетом замещения государственной должности соответствующей группы.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Группы государственных должностей*** | ***Квалификационный разряд*** | | | ***Класс*** |
| 5-я группа - высшие | | Действительный государственный советник Российской Федерации | 1, 2, 3 | |
| 4-я группа — главные | | Государственный советник Российской Федерации | 1, 2, 3 | |
| 3-я группа — ведущие | | Советник Российской Федерации | 1,2,3 | |
| 2-я группа — старшие | | Советник государственной службы | 1, 2, 3 | |
| 1-я группа — младшие | | Референт государственной службы | 1, 2, 3 | |

Для занятия ведущих и старших государственных должно­стей необходимо высшее профессиональное образование по специальности «государственное и муниципальное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным.

Квалификационные разряды действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2, 3 класса, государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса при­сваиваются Президентом РФ по представлению соответствую­щего государственного органа; советника Российской Федера­ции 1, 2 и 3 класса, советника государственной службы 1, 2 и 3 класса, референта государственной службы 1, 2 и 3 класса руководителем государственного органа в соответствии с норма­тивными актами Российской Федерации. Решение о присвоении федеральному государственному служащему квалификационного разряда оформляется актом Президента РФ или приказом руко­водителя государственного органа. За квалификационный раз­ряд устанавливается надбавка к должностному окладу. При пре­кращении федеральной государственной службы квалификаци­онный разряд сохраняется.

Государственным служащим субъекта РФ присваиваются квалификационные разряды:

• государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3 класса — государственным служащим, замещающим глав­ные государственные должности государственной службы;

• советник Российской Федерации 1, 2, 3 класса — заме­щающим соответственно ведущие должности;

• советник государственной службы 1, 2, 3 класса — замещающим старшие должности;

• референт государственной службы 1, 2, 3 класса — заме­щающим младшие государственные должности. На деятельность, связанную с государственной службой, установлены ограничения. Государственный служащий не вправе:

• заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой, а также предпринимательством лично или через доверенных лиц;

• быть депутатом законодательных (представительных) ор­ганов государственной власти, органов местного само­управления;

• получать гонорары за публикации и выступления в каче­стве государственного служащего, вознаграждения от фи­зических и юридических лиц (подарки, ссуды и т.д.), свя­занные с исполнением должностных обязанностей;

• участвовать в забастовках;

• использовать служебное положение в интересах полити­ческих партий, объединений;

• использовать в неслужебных целях средства технического, финансового и информационного обеспечения, другое го­сударственное имущество;

• состоять членом органа управления коммерческой орга­низации, если на это нет соответствующего решения ком­петентного государственного органа.

Государственный служащий обязан передавать в доверитель­ное управление на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в устав­ном капитале коммерческих организаций; представлять в орга­ны налоговой службы сведения о полученных им доходах и Имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, яв­ляющихся объектами налогообложения.

Государственный служащий, с одной стороны, ограничен в деятельности существующими нормами, а с другой — он должен проявлять инициативу, гибкость, уметь приспосабливаться к смене приоритетов на политической арене.

Государственный служащий участвует в выработке решений в области политики, помогает политикам определять ее воз­можные результаты, выступает как эксперт, информируя об уровне знаний в данной области, адаптирует стратегические цели к решениям на среднем и нижнем уровнях, согласуя их с новыми политическими направлениями, организует внедрение решений, принятых на уровне большой политики, воплощает их в конкретные документы.

Высшие руководители системы исполнительной власти яв­ляются связующим звеном между политическими лидерами и кадровыми государственными служащими, представляют интересы организации, взаимодействуют с другими организациями.

В целях обеспечения гражданам равного в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой доступа к федеральной государственной службе замещение вакантных долж­ностей федеральных государственных служащих осуществляется на основе проведения конкурсов.

Конкурсная комиссия формируется Советом по вопросам го­сударственной службы при Президенте РФ совместно с руково­дителем государственного органа. Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения кандидата — победителя в конкурсе на соответствующую должность. Решение по результа­там конкурса оформляется приказом государственного органа.

К высшим руководителям государственной власти предъяв­ляются особые требования. Эти должности могут занимать люди любой профессии. Но человек должен зарекомендовать себя как добросовестный, инициативный в прежней деятельности. Вы­движение должно быть понятным и естественным, обусловли­ваться личным авторитетом, политическим весом. Без этого нельзя преуспеть, даже обладая энергией молодости\*.

\* Убедительно подтвердилось опытом Правительства во главе с самым молодым после А. Керенского премьер-министром России С. Кириенко.

Профессионализм руководителей не в самой конкретной профессии, а в совокупности качеств, и не только в хозяйствен­ном, политическом опыте, менеджерских способностях. Госу­дарственная власть везде является вожделенной привилегией, но она предоставляется за подвижническое служение общему делу. А история полна примеров негативных личных качеств у власть имущих. Поэтому нравственные качества для людей, находя­щихся у власти, — тоже элемент профессионализма и их не компенсировать увеличением числа управленцев.

В США для отбора высших государственных служащих использу­ется специальная модель «Ядро квалификации высших руководителей». Претендующий на высокую должность обязан соответствовать крите­риям этой модели. Он заполняет специальную форму, где отражает свою деятельность и ее результаты. Специальный совет проверяет его компетентность и дает заключение.

Для стимулирования повышения квалификации государст­венных служащих введена их аттестация.

Руководитель государственного органа с учетом результатов аттестации принимает решение о повышении служащего в должности, о присвоении очередного квалификационного разряда, об вменении надбавки за особые условия службы, о включении служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую должность. Служащий в случае признания его не соответствующим заме­щаемой должности направляется на повышение квалификации либo с его согласия переводится на другую должность.

СубъектыРФ и муниципальные образования руководствуют­ся этими же положениями при аттестации служащих органов государственной власти и местного самоуправления.

Квалификационные требования по должностям федеральной государственной службы, являющиеся основой для проведения конкурсов на замещение вакансий и аттестации кадров, разра­батываются Советом по вопросам государственной службы при Президенте РФ.

Обеспечение контроля за состоянием законодательства по во­просам государственной службы, соблюдением его государствен­ными служащими, назначенными на должность ПрезидентомРФ, низложено на Управление кадровой политики ПрезидентаРФ.

Управление готовит и представляет необходимые документы по вопросам назначения Президентом РФ на государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, присвоения Президентом воинских званий высших офицеров, высших специальных званий, дипломатических рангов, квалификационных разрядов и классных чинов.

Каждый орган государственной власти имеет свой аппарат служащих, призванный обеспечивать его деятельность. Аппараты всех ветвей власти составляют единый государственный ап­парат, имеющий несколько иерархических слоев: департаменты, управления, секретариаты. В составе департаментов и управле­ний создаются отделы, которые могут функционировать и как самостоятельные подразделения.

При формировании конкретного аппарата управления при­меняются различные подходы: функциональный (под определенные задачи); профессиональный (с учетом профессиональ­ной пригодности); технократический (свобода от политических пристрастий); фракционный (с учетом групповых квот). В зависимости от уровня управления предпочтение отдается тем или иным подходам.

В государственном аппарате различают функции руководства и технического обеспечения по претворению разработанной стратегии в жизнь. Главное в работе руководителя — анализ, прогнозирование, опережающее реагирование, умение провести в жизнь намеченное. Важна и техническая сторона: новые тех­нологии управления, компьютеризация, информатика.

Чтобы аппарат работал уверенно, разрабатываются количест­венно оцениваемые и четкие требования к компетентности и психологическим качествам служащих; инструкции, опреде­ляющие, кто, на каком уровне, какое принимает решение; кри­терии оценки деятельности ведомств и должностных лиц; поря­док документооборота. Работа аппарата оценивается прежде всего по количеству новых идей, обоснованных предложений, оперативности решения вопросов.

В 1990 г. в союзных и российских центральных министерст­вах и ведомствах были заняты 87,7 тыс. чел., в 1998 г. в органах центральной власти в Москве — 38,4 тыс. чел., в том числе аппа­рат Совета Федерации — 1,3 тыс. чел., Государственной Думы — 2,3 тыс. чел. Но возросла численность аппарата в органах власти на местах. Так, аппарат Минфина России составляет около 90,0 тыс. чел., из них в Москве — лишь 1,5 тыс. чел., МНС Рос­сии соответственно — 18,6 и 1,0 тыс. чел. В регионах служат примерно 300 тыс. чел. от федеральных органов власти. А всего работников органов государственной власти и местного само­управления более 1,1 млн чел., из них федерального уровня — 558,6 тыс. чел., в том числе 521,1 тыс. чел. трудятся в регионах. В общей численности доля работников законодательной власти со­ставляет 1%, исполнительной — 88,8, судебной и прокуратуры — 10, прочих госорганов — 0,2%. Расходы на государственное управление составляют около 1% ВВП без учета силовых ве­домств, органов безопасности, таможни. Во многих странах чис­ленность занятых в государственном управлении (по отношению к населению страны) значительно больше.

В СССР применялся служебно-номенклатурный принцип под­бора кадров для всех уровней власти и управления. Невозможно было перейти на более высокий уровень, не пройдя все предыду­щие. Это гарантировало качественный отбор по критериям оче­видным и убедительным для всех. Случайные факторы (приятель­ские отношения и др.) полностью не исключались, но они играли роль при прочих равных условиях. После 1991 г. изменились функции органов управления, критерий отнесения служащих к государственному аппарату, прежний аппарат реорганизован как принадлежащий неприемлемой административно-командной системе. Теперь властные структуры формируются под воздействием политико-финансовых корпораций, бизнес-элиты, политической элиты, государственных институтов и гражданского общества.

Качество государственного аппарата в стране понизилось. В Государственном органе нередко в одних руках концентрируют­ся регулирующие, разрешительные и контрольные функции. Ведомственные интересы часто выдаются за общегосударствен­ные.На ответственных постах, позволяющих распоряжаться ог­ромными ресурсами, встречаются случайные люди.

Особую опасность представляет капитализация власти, при которой служебное положение становится капиталом, принося­щим дивиденды. Во многих странах с этим злом ведется бес­компромиссная борьба.

В США приняты законы по этике федеральных чиновников. Им, в частности, запрещено:

• участвовать в политической деятельности, кроме голосования на вы­борах;

• лоббировать в любой форме в период государственной службы и в течение определенного времени после ухода с нее;

• получать деньги за выполнение должностных обязанностей из любых источников, кроме Правительства США;

• иметь финансовые интересы, противоречащие должностным обязанно­стям, использовать дляих удовлетворения служебную информацию;

• получать компенсацию за представительство чьих-либо интересов, кроме официальных, своих как частного лица, интересов близких членов семьи;

• использовать свой офис для личной выгоды;

• принимать подарки за исполнение (неисполнение) своих обязанностей (разрешается принять из одного источника подарок не более чем в 20 долл., но не более 50 долл. от одного лица в год).

Кодекс этики правительственной службы требует служения обще­ственным интересам, проявления личных высоких моральных качеств, стремления к профессиональному превосходству, поддержания этиче­ских норм в организации. Каждое лицо, находящееся на государствен­ной службе, должно ставить преданность высоким моральным принци­пам и государству выше преданности отдельным лицам, партиям или государственным органам; поддерживать конституцию страны, законы и постановления государства, органов власти и не поддерживать тех, кто уклоняется отих исполнения.

Грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы является неисполнение законов, указов Президента РФ, вступивших в силу решений судов. Оно может проявляться и нарушении порядка применения норм и сроков исполнения, установлении не предусмотренных нормативными правовыми актами процедур реализации прав граждан, искажении содержа­ния актов.

Персональную ответственность за состояние исполнитель­ской дисциплины несут руководители федеральных органов вла­сти и главы исполнительной власти субъектов РФ. Они обяза­ны, в частности, рассматривать не позднее трех дней сообщения в средствах массовой информации о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками законов, указов, неис­полнении государственными служащими законов, указов, реше­ний судов. Итоги рассмотрения должны быть направлены в со­ответствующие средства массовой информации не позднее двух недель с момента опубликования.

**Вопросы для повторения**

1. *Назовите принципы разработки государственной политики.*
2. *Дайте характеристику идеологическим и правовым основам государственной политики.*
3. *Как учитываются внешние факторы при разработке государ­ственной политики?*
4. *Охарактеризуйте основное содержание социально-экономичес­кой политики государства.*
5. *Покажите роль государственной политики как основы приня­тия оперативных решений.*
6. *Перечислите факторы, определяющие реализацию государст­венной политики.*
7. *Какова роль аппарата управления, государственных служащих в реализации государственной политики?*
8. *Рассмотрите информационное обеспечение принятия и реали­зации решений органами управления.*

# Глава 5. Государственное регулирование экономики

• *Организация и методы государственного регулирования эконо­мики* • *Компетенция органов управления* • *Поддержка конкуренции и предпринимательства* • *Антимонопольная политика* • *Регулиро­вание рынка труда* • *Федеральная комиссия по рынку ценных бу­маг* • *Кредитно-денежная политика* • *Валютное регулирование*

## 5.1. Методы государственного регулирования экономики

***Регулирование экономики*** является важнейшей функцией го­сударства в условиях рыночного хозяйствования. Государствен­ное регулирование используется в интересах всего общества как для активизации нужной ему деятельности, так и для ограниче­ния нежелательных ее форм\*.

\* Зарубежные и российские либеральные экономисты ограничивают экономи­ческие функции государства, регламентирующие деятельность предпринимате­лей, наблюдением за прозрачностью бизнеса, уплатой налогов. Однако приня­тие нормативных актов и является самым результативным способом регулирования экономики. Либералы, видимо, считают, что нормативные акты должны только развязывать рыночную стихию. Но они могут и укреплять плановое регулирующее начало.

Осуществляя регулирование, государство обеспечивает пра­вовые основы экономических решений, равные условия и ста­бильность правил хозяйствования, развивает секторы экономи­ки, которые не затрагивает частный бизнес, формирует инфра­структуру, контролирует базовые параметры воспроизводства и денежного обращения, содействует развитию человека как глав­ного фактора прогресса, культуры в широком смысле слова. В переходный период государство остается самым крупным субъектом рынка, регулирует деятельность других субъектов хозяйст­вования, сохраняет некоторые распределительные функции.

Без государственного регулирования снижается эффективность производства, невостребованной оказывается фундаментальная наука, сокращается из-за удорожания социальная инфраструктура, движение к цивилизованным формам жизни осуществляется стихийно с издержками и потерями. Если полагаться только на рыночные силы, то, например, структурная перестрой­ка окажется делом отдаленного будущего без гарантии оптималь­ности пропорций, а если не регулировать цены и тарифы, то оборвутся экономические связи между европейской и азиатской частями страны, возникнет автаркия.

Это убедительно показывает опыт преобразований в стране после 1991 г. Ограничение вмешательства государства в эконо­мику, одномоментная либерализация цен привели к инфляции, сократили платежеспособный спрос и вызвали угнетение произ­водства. Государственная монополия сменилась монополией крупных частных структур, действующих не всегда в нацио­нальных интересах. Либерализация внешней экономической деятельности способствовала вытеснению отечественного това­ропроизводителя с внутреннего рынка. Возросли угрозы эконо­мической безопасности страны, деформация структуры произ­водства, неравномерность развития регионов, расслоение обще­ства, криминализация.

В настоящее время усиливаются глобализация экономических отношений, зависимость предприятий от конъюнктуры мирового рынка, изменения валютного курса, что обусловливает возмож­ность инерционного, не отвечающего интересам страны развития.

В этих условиях для того, чтобы экономика развивалась в нужном направлении, капитал направлялся в производство, фор­мировался класс эффективных собственников, укреплялась на­циональная безопасность государства, саморегулирования рынка недостаточно. Экономический рост не может начаться сам по себе, его нужно стимулировать, что под силу лишь государству, свободному от корпоративного влияния.

В России имеются благоприятные условия для регулирова­ния экономики. Конституция РФ провозглашает равенство всех форм собственности. Капитал и производство сконцентрирова­ны в крупных предприятиях, имеется многолетний опыт плани­рования и программирования. Постоянно анализируются хозяй­ственные связи между регионами, предприятиями, спрос и пред­ложение, состояние рынков. Действуют информационные сети, рассчитываются параметры в масштабе страны.

Объектом государственного регулирования являются все от­расли и подразделения материального производства, товарные, фондовый, валютный рынки, ценообразование, денежное обра­щение, а также предприятия независимо от формы собственно­сти и хозяйствования. Поэтому оно затрагивает интересы как предприятий, организаций, так и непосредственно гражданина, предполагает соответствующие формы экономического взаимодействия с ними, оказывает на них как положительное, так и отрицательное влияние.

Производителям и потребителям нужно, чтобы не было ад­министративно-региональных барьеров для движения товаров, действовала свободная от монополий добросовестная конкурен­ция, разумным было налогообложение, доступным кредит. Каждый гражданин надеется, что государство защитит от инфляции, перекроет каналы желающим делать деньги из воздуха, устранит использование бюджетных средств в узкокорыстных целях, будет привлекать внешние займы лишь для инвестиций.

Государственное регулирование базируется на выбранной хо­зяйственной стратегии, механизме правового принуждения, экономических интересах хозяйствующих субъектов и предпо­лагает установление общих правил и порядка, ответственности за их соблюдение.

Компетенция федеральных органов управления в сфере ре­гулирования экономики включает вопросы формирования и преобразования экономических служб и институтов, замены ус­таревших новыми; функционирования федеральных энергетиче­ских систем, транспорта, связи; федерального бюджета; финан­сового, кредитного, валютного, таможенного регулирования; ценовой политики; денежной эмиссии.

Нормативной основой государственного регулирования эко­номики являются Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г., Указ Президента РФ «О некото­рых мерах по обеспечению государственного управления эконо­микой» от 10 июня 1994 г. и другие акты.

Главная роль в регулировании экономики отводится *Мини­стерству экономического развития и торговли Российской Федера­ции,* осуществляющему проведение единой государственной со­циально-экономической политики. Основными его задачами являются определение путей и разработка методов эффектив­ного развития экономики, обеспечивающих социально-эконо­мический прогресс Российской Федерации.

Министерство:

• Организует и координирует разработку приоритетных на­правлений развития экономики, комплексного прогноза соци­ально-экономического развития Российской Федерации, регио­нов, отраслей и секторов экономики.

• Разрабатывает сводный финансовый баланс государства, обосновывает отдельные статьи доходов и расходов федераль­ного бюджета.

• Анализирует экономическое положение страны, основные тенденции, проведение экономической реформы, определяет стратегию ее дальнейшего развития.

• Осуществляет организационно-методическое руководство и координацию работ по формированию и реализации федераль­ных и межгосударственных целевых программ.

• Организует разработку государственной инвестиционной политики, обосновывает структурную политику.

• Формирует объемы и структуру поставок для федеральных нужд, включая оборону и государственный материальный резерв.

• Участвует в разработке и реализации механизма стимулиро­вания деловой активности и поддержки предпринимательства.

• Вносит предложения по совершенствованию структуры органов исполнительной власти.

• Лицензирует деятельность лизинговых компаний.

• Организует разработку и обеспечивает реализацию государ­ственной политики по привлечению иностранных инвестиций.

В Правительство РФ представляются экономически обосно­ванные заключения по развитию отраслей экономики, жизне­обеспечению населения, использованию валютных ресурсов, управлению государственным имуществом и по другим соци­ально-экономическим вопросам.

Министерство доводит до сведения органов исполнительной власти России и субъектов РФ уточненные после рассмотрения в Правительстве РФ предварительного прогноза сценарные ус­ловия функционирования экономики, необходимые для разра­ботки отраслевых и региональных прогнозов, а также проекти­ровки бюджетных ассигнований по федеральным целевым и ин­вестиционным программам.

Решающее воздействие на развитие экономики оказывают разрабатываемые параметры и направления деятельности го­сударства. Среди них: макроэкономические показатели; инве­стиционная программа; основные социально-экономические проблемы (задачи), решаемые в следующем году; федераль­ные целевые программы, предлагаемые к финансированию за счет федерального бюджета; объем и структура поставок про­дукции для федеральных государственных нужд; проектиров­ки развития государственного сектора экономики; программа приватизации; международные договоры России, вступившие в силу; программа государственных внешних заимствований и предоставления кредитов Россией другим странам; программа внутренних заимствований.

В государственном регулировании экономики на макроуров­не важное значение имеет *правильный выбор показателей,* на­дежных социально-экономических критериев, индикаторов. Без них не ответить на вопрос: имеется ли потребность в регулиро­вании, в том ли направлении оно осуществляется.

В прежней системе основным источником данных для рас­чета макроэкономических показателей служил баланс народ­ного хозяйства. В настоящее время основными объемными по­казателями стали валовой национальный продукт и валовой внутренний продукт.

В связи с переходом к рынку внедряется *система националь­ных счетов* (СНС), в которой показатели основных счетов (про­изводство, образование доходов, капитальные затраты, продукты и услуги, финансы) распределяются по секторам: предприятия, финансовые учреждения, общественные организации, обслужи­вающие домашние хозяйства, внешнеэкономические связи. Од­новременно на вооружение берутся финансовые показатели: ин­фляция, денежная масса, обменный курс и т.д. Считается, что их набор обеспечивает надежный контроль за ходом реформ.

Международный валютный фонд (МВФ) делит страны на передовые и отстающие в основном по уровню инфляции и в соответствии с этим показателем предоставляет кредиты. В Рос­сии пока не наблюдается зависимости между снижением ин­фляции и ростом экономической активности. Следовательно, этот показатель не служит надежным ориентиром. Повышается значение показателя качества жизни. Он отражает состояние населения, условия жизни с учетом их значимости и приорите­тов, в том числе уровень потребления благ, личная безопас­ность, продолжение рода, общественная нравственность и др. Это не отрицает надобности традиционных показателей, но они приобретают вспомогательное значение. Формирование и ры­ночной экономики, и правового государства характеризуется динамикой совокупности показателей.

Государственное регулирование опирается на использование прямых и косвенных рычагов и методов. Воздействие на эконо­мику осуществляется через право\*, бюджетную, банковскую системы, государственные заказы, таможню. В процессе регули­рования активно используются прогнозирование, планирование, контроль и другие функции управления. При этом чем сложнее и острее ситуация, тем выше значение прямых административ­ных методов. Они позволяют сосредоточить ресурсы на разви­тии базовых отраслей, составляющих фундамент народного хо­зяйства и обеспечивающих быструю окупаемость средств, по­вышать мобильность факторов производства, предупреждать и устранять диспропорции.

\* К правовым относятся методы, обусловливающие разрешение, запрет, прину­ждение.

Мощным средством воздействия на экономику является ***бюджетное регулирование.*** Государство создает финансовую сис­тему, в которую входят федеральный, региональные и местные бюджеты, внебюджетные государственные фонды, денежные средства государственных и муниципальных предприятий. Бюд­жеты и фонды обеспечиваются собственными источниками до­ходов и правом определения направлений их расходования.

Бюджетная политика является ядром экономической поли­тики государства. Ее стратегические и краткосрочные ориенти­ры определяются Бюджетным посланием Президента РФ Феде­ральному Собранию. Бюджетный процесс регламентируется Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В последние годы удалось существенно приблизиться к бездефицитности бюджета, резко сократить эмиссионное финанси­рование дефицита, смягчить остроту погашения государствен­ного долга. Это позволяет решать новые сложные задачи бюд­жетной политики уже в среднесрочной перспективе, такие, как:

• создание эффективной системы управления государствен­ными финансами и межбюджетных отношений;

• упорядочение государственных финансовых обязательств;

• снижение налоговой нагрузки на реальный сектор;

• уменьшение зависимости доходов от конъюнктуры миро­вых цен;

• концентрация финансовых ресурсов на приоритетных на­правлениях развития экономики. Федеральный бюджет выражает денежные отношения госу­дарства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода для формирования цен­трализованного (федерального) фонда финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения общественных потребностей. Он имеет жесткую конструкцию, обеспечивающую сбалансиро­ванное расходование средств.

Регулирующее влияние на экономику оказывают механизм формирования доходной и расходной частей, размеры бюджет­ного дефицита. Источниками доходов являются: налоги и сборы; пошлины за услуги государственных органов; торговля оружием, драгоценными металлами и камнями; отвод и аренда земель, ле­сов; сдача в концессию недр; продажа и аренда государственного имущества; выпуск ценных бумаг; проценты по кредитам пред­приятиям и др.

Налоговая политика продиктована сложившимися обстоя­тельствами, она далека от того, какой была в прежней эконо­мике, но еще и не такая, как в развитых странах. В сложной ситуации государство при формировании бюджета стремится обеспечить как можно больше налоговых поступлений. Доля налогов в доходах бюджета составляет более 80%. Это выше, чем даже в странах с кейнсианской моделью государственного регулирования экономики. Налоговое изъятие (с учетом отчис­лений в социальные фонды) увеличилось с 16% к ВВП в 1990 г. до почти 30% — это уровень США, Японии и ряда других стран. Однако поскольку многие предприятия имеют льготы, бремя плательщиков повышается до 40% к ВВП. Рынку соот­ветствует обложение, при котором:

• освобождается от налогов капитал, применяемый в про­изводстве, с учетом реинвестируемой в производство при­были (облагаются доходы и капиталы, изымаемые из производства);

• стимулируются частные инвестиции в производство, не допускается прямая конкуренция государства с частным капиталом;

• граждане самостоятельно финансируют удовлетворение потребностей и только в особых случаях их поддерживает государство.

Вводимый налоговый кодекс призван уменьшить фискаль­ную направленность налоговой системы, укрепить налогооблагаемую базу, более справедливо распределить налоговое бремя.

Основным принципом расходов является целевое использо­вание бюджетных средств. Приоритетом служит удовлетворение коллективных потребностей: структурная, инвестиционная политика, обеспечение внутренней и внешней безопасности, воспро­изводство научного потенциала, образование, здравоохранение.

Федеральным органом исполнительной власти, обеспечи­вающим проведение бюджетной, налоговой, валютной политики и координирующим деятельность в этой сфере иных органов, является *Министерство финансов Российской Федерации.*

В области государственного регулирования экономики Ми­нистерство финансов разрабатывает проекты федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета России, а также исполняет федеральный бюджет; проводит с участием Банка России политику в области эмиссии и размещения госу­дарственных ценных бумаг; разрабатывает и реализует политику формирования структуры государственных заимствований и вы­полняет другие функции.

Финорганы субъектов РФ находятся вне подчинения Мин­фину России, являясь подразделениями местной администрации.

Активно влияет на экономику, вызывает мультипликаторный (кратный) спрос, оживляя и расширяя производство, ***государст­венный заказ.*** Он является общепринятой во многих странах формой регулирования экономики в условиях рынка.

На основе госзаказа осуществляются закупки продукции для федеральных и региональных государственных нужд. К феде­ральным государственным нуждам относятся потребности Рос­сийской Федерации в продукции для жизнеобеспечения страны, безопасности, реализации федеральных и межгосударственных целевых программ. Потребности субъектов РФ в продукции, необходимой для решения задач регионов, реализации регио­нальных целевых программ, определяются и обеспечиваются местными органами государственной власти.

Поставка продукции для государственных нужд регулиру­ется Гражданским кодексом РФ, законами «О поставках про­дукции для федеральных государственных нужд», «О государ­ственном оборонном заказе» и другими нормативными акта­ми и осуществляется на основе государственного контракта, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки. Для казенных предприятий Правительство РФ может вводить режим обязательного заключения государственных контрак­тов на поставку продукции для федеральных нужд. Постав­щики, обладающие монополией на производство продукции, не вправе отказаться от заключения государственных кон­трактов в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от ее производства.

Контракт заключается на основе заказа государственного за­казчика на поставку товаров для государственных нужд, приня­того поставщиком (исполнителем). Заказ выдается как промыш­ленным, так и сельскохозяйственным предприятиям, строитель­ным организациям, как правило, на конкурсной основе, кроме закупок вооружений и продукции специального назначения. Министерство Российской Федерации по антимонопольной по­литике и поддержке предпринимательства (МАЛ России) кон­тролирует проведение конкурсов и торгов на поставку для госу­дарственных нужд.

При разработке проекта заказа Министерством экономиче­ского развития и торговли России, Минфином России опреде­ляются бюджетные ассигнования, которые доводятся заказчикам в виде исходных данных для разработки заказа. На их основе формируются заявки на финансирование работ и уточняются предложения по показателям заказа. Объем закупок по заказу определяется платежеспособным спросом заказчиков-потреби­телей, финансируемых из федерального бюджета и внебюджет­ных источников. В 1999 г. объем закупок составил 280 млрд руб., или около 7% ВВП.

Государственных заказчиков утверждает Правительство РФ. Ими могут быть федеральные органы исполнительной власти, государственные учреждения, казенные предприятия. Государ­ственные заказчики обеспечивают поставщиков финансовыми ресурсами для реализации контрактов.

Государственные заказчики являются ответственными за обеспечение федеральных государственных нужд. Правительство РФ предоставляет гарантии по обязательствам государственного заказчика в пределах выделенных из бюджета средств.

В целях экономического стимулирования поставщиков про­дукции для федеральных государственных нужд им могут пре­доставляться льготы по налогам, кредитам, целевые дотации.

Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают перечень государственных предприятий, поддерживаемых ими путем предоставления первоочередных прав на получение го­родских и муниципальных заказов.

Каждое предприятие может получить право на включение в реестр поставщиков продукции по городскому и муниципаль­ному заказу. Для этого оно представляет в конкурсную комис­сию вместе с заявкой необходимые сведения:

• об использовании труда социально незащищенных слоев населения;

• о качестве продукции, подтвержденное сертификатом, дипломом и другими документами;

• о конкурентоспособности выпускаемой продукции на ми­ровом рынке (по качеству, цене и т.д.).

При положительном решении предприятию выдается свиде­тельство о занесении в реестр сроком на один год.

Для размещения заказов среди субъектов малого предпри­нимательства формируется укрупненная бюджетная заявка. Вы­деляются 15% объема бюджетной заявки в стоимостном выра­жении. Под выделенный объем определяется номенклатура из­делий. Предприятия подают заявки на участие в конкурсе на общих основаниях. Заявки принимаются только от предпри­ятий, занимающихся производством товаров. Конкурсная ко­миссия по размещению заказа до наполнения установленной квоты (15%) при прочих равных условиях отдает предпочтение субъектам малого предпринимательства. С победителями кон­курса заключаются договора на выполнение заказа.

Крупные корпорации, имеющие дело с десятками и сотнями поставщиков сырья и комплектующих, также часто устанавлива­ют свои правила закупок и размещения заказов с целью повыше­ния эффективности расходования средств на основе свободной конкуренции среди потенциальных поставщиков и подрядчиков.

В отдельных случаях могут использоваться и элементы ог­раничительной торговой практики, например, установление преференций для местных производителей, чтобы способство­вать развитию национальной промышленности, повышению занятости и т.д.

Целью введения специальных правил и процедур осуществ­ления закупок является также наложение ограничения на дея­тельность конкретных лиц — менеджеров, руководителей раз­личного уровня, которые непосредственно принимают решения о заключении контрактов и размещении заказов. Следование установленным четким процедурам делает всю деятельность указанных лиц «прозрачной», доступной для контроля со сторо­ны соответствующих государственных органов, владельцев пред­приятий, кредиторов и общественности, что создает заслон на пути неэффективного расходования средств и коррупции.

США при президенте Р. Рейгане удалось существенно по­высить долю государственных закупок на конкурсной основе и за счет этого добиться значительной экономии бюджетных ассигнований и повышения качества необходимой государст­ву продукции.

Деятельность предприятий регулируется на всех этапах — от их учреждения до ликвидации — в основном правовыми методами.

Юридические лица подлежат ***государственной регистрации*** в органах юстиции. В соответствии со сложившейся практикой регистрацию коммерческих организаций осуществляют органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ. Создаются и специальные органы — регистраци­онные палаты. На Банк России возложена регистрация кредитных учреждений. Государственная регистрационная палата при Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации наделена функциями регистрации предприятий с иностранными инвестициями.

Данные о государственной регистрации (или ее аннулировании) сообщаются регистрирующим органом в налоговую инспекцию для включения в Государственный реестр предприятий. Сведения о включении предприятия в Государственный реестр публикуются.

В соответствии с Парижской конвенцией по охране промышленной собственности (СССР присоединился к ней в 1965 г.) товарные знаки, знаки обслуживания и наименования места происхождения товара относятся к объектам промышленной интеллектуальной собственности. *Товарный знак* необходим для того, чтобы товары и услуги одних производителей можно было отличить от таких же или сходных товаров и услуг других производителей. Товарный знак может быть зарегистрирован на имя юридического или физического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность. Для этого подается заявка во Всероссийский научно-исследовательский институт государственной патентной экспертизы (ВНИИГПЭ). По результатам экспертизы принимается решение и выдается свидетельство, удостоверяющее исключительное право владельца в отношении товаров и услуг, указанных в нем. Срок действия свидетельства 10 лет) можно продлевать.

Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). ***Лицензирование*** осуществляется в целях защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, а также повышения качества обслуживания населения, соблюдения градостроительных, экологических, санитарных норм и других правил. Лицензионную деятельность на основании Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ), других законов и положений, утверждаемых Правительством РФ, осуще­ствляют федеральные органы исполнительной власти, иные специально уполномоченные на это органы.

*Лицензия* является официальным документом, который разрешает указанный в нем вид деятельности в течение установленного срока. На основании лицензии действуют предприятия независимо от организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В целях расширения прав субъектов РФ, повышения их ответственности за экономические реформы установлен порядок лицензирования отдельных видов деятельности на территориях краев, областей, автономных образований, городов федерального значения.

Лицензии юридическим и физическим лицам выдаются органами территориально-отраслевого управления администраций краев, областей, автономных образований, городов федерального значения. Владелец лицензии на определенные виды деятельности, выполняющий муниципальный заказ, который имеет особо важное значение для жизнеобеспечения региона, получает право на льготные условия лицензирования. По отдельным ви­дам деятельности, связанной с использованием ограниченных ресурсов, экологическими требованиями, местоположением (ис­торические центры, рынки и т.д.) и другими факторами, администрации могут выдавать лицензии на конкурсной основе.

***Стандартизацией*** устанавливаются нормы, правила и характеристики в целях защиты потребителей и государства в отношении безопасности продукции, работ, услуг; их качества; надежности измерений; экономии ресурсов.

Государственное управление стандартизацией, включая координацию деятельности различных органов в этой сфере, осуществляет Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии (Госстандарт России). Он реализует государственную политику в области стандартизации, осуществляет контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов, устанавливает общие организационно-технические правила проведения работ по стандартизации.

К нормативным документам по стандартизации относятся государственные стандарты РФ; международные (региональные) стандарты, правила и нормы; общероссийские классификаторы технико-экономической информации; стандарты отраслей; стандарты предприятий; стандарты научно-технических обществ и других общественных организаций. Требования, устанавливаемые нормативными документами по стандартизации, основываются на достижениях науки и технологии, международных стандартах, прогрессивных стандартах других государств, учитывают условия и режимы труда. Нормативные документы по стандартизации должны применяться государственными органами управления, субъектами хозяйственной деятельности на всех стадиях разработки, производства и использования продукции.

Контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов от имени Госстандарта России проводят его должностныe лица — государственные инспектора. Они защищают инте­ресы потребителей, субъектов хозяйственной деятельности, государства и находятся под его защитой. В случае невыполнения субъектами хозяйственной деятельности предписаний и поста­новлений необходимые материалы направляются в арбитраж­ный суд, органы прокуратуры для принятия мер.

Продукция, услуги и другие объекты подлежат обязательной добровольной ***сертификации*** в целях подтверждения соответствия установленным требованиям. Формирует и реализует государственную политику в области сертификации Госстандарт России. Он устанавливает общие правила и рекомендации по сертификации, проводит регистрацию систем сертификации и знаков соответствия.

В случаях, предусмотренных законодательством, осуществляется обязательная сертификация. Формы обязательной сертификации устанавливаются с учетом сложившейся международной тактики. Организация и проведение работ по обязательной сертификации возлагаются на Госстандарт России. Госстандартом России, а также иными специально уполномоченными государственными органами управления осуществляется государствен­ной контроль и надзор за соблюдением изготовителями (продав­или, исполнителями), испытательными лабораториями (центрами), органами по сертификации правил обязательной сертификации и контроль сертифицированной продукции.

Для производства отдельных видов продукции требуется предварительно получить *гигиеническое заключение.* Оно является решением на производство (ввоз) продукции, соответствующей установленным требованиям, и служит официальным подтверждением безопасности продукции для здоровья человека при соблюдении определенных условий. Гигиеническое заключение обязательно для продукции, способной оказать неблагоприятное влияние на здоровье человека в условиях производства, хранения, транспортировки, применения и утилизации.

Гигиеническая оценка продукции проводится учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы по результатам исследований привлекаемых для этого организации. Выдача гигиенических заключений осуществляется органами и учреждениями санитарно-эпидемиологической службы России на этапе согласования нормативной документации и постановки продукции на производство или оформления контрактов (договоров) при закупке за рубежом новой продукции.

***Экологический контроль*** обеспечивает наблюдение за состоянием окружающей среды, выполнением мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов, требований природоохранного законодательства. Государственный экологический контроль осуществляют органы власти Российском Федерации и субъектов РФ, а также специально уполномоченные госорганы, охраны природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора. Службы наблюдения действуют в городах, промышленных центрах, на водных объектах, в отдельным регионах, в космосе.

В целях выявления и принятия необходимых мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними других последствий хозяйственной и иной деятельности Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) проводит оценку воздействия на окружающую природную среду при принятии решений по различным направлениям социально-экономического развития. Выявляется соответствие хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности. Результатом проведения оценки является заключение о допустимости воздействия деятельности на окружающую среду.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации:

• концепций, программ и планов отраслевого и территори­ального социально-экономического развития;

• схем комплексного использования и охраны природные ресурсов;

• градостроительной документации;

• документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ;

• предпроектных обоснований инвестиций в строительство, технико-экономического обоснования реконструкции объектов и комплексов.

Экспертизе подлежат предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям независимо от их сметной стоимости и принадлежности.

МПР России утверждается Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, при подготовке обосновывающей документации на строительство которых оценка воздействия на окружающую среду проводится в обязательном порядке. Целесообразность проведения оценки для объектов и видов деятельности, не вошедших в перечень обязательных, определяется органами исполнительной власти субъектовРФ по представлении территориальных органов МПР России.

Решения должностных лиц органов государственного эко­логического контроля в соответствии с их компетенцией обязательны для исполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами. На основании этих решений банковские учреждения прекращают финансирование запрещенной из-за нарушения экологического законодательства деятельности.

К ведению органов местного самоуправления относится при­нятие решений об ограничении, приостановлении и прекраще­нии экологически вредной деятельности. Районная администра­ция имеет право приостановить строительство или эксплуатацию объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной территории.

Регулирование экономики может быть эффективно при наличии сильного государства, которое выступает инициатором и гарантом проведения необходимых обществу реформ. При слабой власти бессмысленны как приватизация (не сможет собрать налоги), так и национализация (не сможет управлять предприятиями). В России, кроме того, решение экономических проблем часто требует предварительных политических решений и нравственного очищения. Еще А. Смит заметил, что если убита мораль, то исчезает и хлеб. На успех можно рассчитывать, если высшие органы, руководители, общественные деятели обладают моральным авторитетом.

## 5.2. Государственное регулирование материального производства

Мировой опыт свидетельствует, что для выхода экономики кризиса прежде всего необходимы такие меры, как перевод капитала из сферы излишнего потребления во внутренние инвестиции, увеличение массового спроса, разумный протекционизм собственной продукции, опора на внутренние и сокращение внешних займов, т.е. целенаправленное регулирование сферы материального производства.

К материальному производству относится совокупность отраслей, производящих средства производства и предметы потребления и оказывающих услуги производственного характера. Оно составляет основу жизни людей, создает условия для развития непроизводственной сферы — здравоохранения, просвещения и т.д. Чем эффективнее труд в материальном производстве, тем выше уровень развития экономики, больше национальный доход. В отраслях материального производства создается продукт (про­мышленность, сельское хозяйство, строительство) или увеличивается стоимость произведенного продукта (транспорт, связь и др.),

Производство материальных благ возможно в различных организационных формах трудового процесса и типах предприятий и имеет, как правило, *предпринимательский* характер, т.е. является инициативным, самостоятельным и направлено на по­лучение прибыли. Предпринимательство с привлечением наем­ного труда имеет форму предприятия, а без использования на­емного труда — индивидуальной трудовой деятельности.

Предпринимательская деятельность (граждан и юридиче­ских лиц) осуществляется на свой риск с имущественной от­ветственностью в пределах, определенных организационно-пра­вовой формой.

Предпринимательская деятельность осуществляется собственником имущества или управляющим, которому собственник предоставляет право хозяйственного ведения на основе договори (контракта). Необходимым условием предпринимательской дея­тельности являются ее государственная регистрация, соответст­вие законодательству и требованиям рынка.

В зависимости от использования форм собственности предпринимательство подразделяется на индивидуальное, частное, коллективное, государственное.

Граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, регистрируются в качестве ***индивидуального******предпринимателя*** без образования юридического лица. К предпринимательской деятельности граждан применяются правила, регулирующие деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями. К индивидуальному предпринимателю может быть применен режим банкротства, если он не в состоянии удовлетворить требования кредиторов, связанные с предпринимательской деятельностью.

***Частное предпринимательство*** базируется на частной собственности на обособленное имущество и осуществляется в форме зарегистрированной в установленном порядке организации (общества или товарищества). Уставный капитал организаций об­язуется из вкладов участников; произведенное и приобретенное в процессе деятельности имущество принадлежит ей на праве собственности.

В России становление частного предпринимательства идет на естественной базе в процессе длительной эволюции, а в результате радикальных преобразований. Первоначальный капитал образуется не в процессе труда, а по мере раздела и присвоения государственной собственности, созданной трудом многих поколений.

***Коллективное предпринимательство*** осуществляется в форме кооперативов. Производственный кооператив составляет добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на их личном участии и объединении имущественных паевых взносов.

***Государственное предпринимательство*** организуется на основе использования имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности. Организационной формой государственного предпринимательства являются унитарное предприятие, участие в деятельности хозяйственных обществ и товариществ, соглашения о разделе продукции.

Предпринимательство служит движущей силой экономики. Предприниматели организуют производство и сбыт, создают рабочие места, обеспечивают долгосрочную жизнеспособность предприятия, платежами в бюджет укрепляют финансы государства. Предприниматели нужны обществу, но и предпринимателям нужно государство, его поддержка и защита на внутреннем и внешнем рынках.

С начала экономических реформ государство проводит политику регулирования предпринимательства, чтобы создать миллионам граждан благоприятные условия для проявления инициативы и установить цивилизованные отношения между деловым миром и обществом. Государственное регулирование предпринимательства включает как поощрительные, так и контрольно-ограничительные меры, обеспечивающие соблюдение субъектами рынка определенных «правил игры», без которых ни какое хозяйствование невозможно. Государство регулирует как малый бизнес, так и крупные монополии.

### 5.2.1. Финансовая поддержка предприятий

В условиях рынка предприятия осуществляют расширенное воспроизводство за счет собственных доходов, инвестиционных счетов, аккумулирующих средства для накоплений. Государство воздействует на воспроизводственные процессы преимущест­венно косвенными методами (налоги, процентные ставки, про­изводственные заказы и др.). Вместе с тем оно оказывает в различных формах и прямую финансовую поддержку в соответст­вии с избранными приоритетами развития.

Выбор приоритетов подчиняется общеэкономической стра­тегии, спросу и конкурентоспособности продукции на внутрен­нем и внешнем рынках. Наиболее общим приоритетом является обрабатывающая промышленность по сравнению с вывозом сырья, которое целесообразнее перерабатывать на месте. Исходя из этого, точками роста являются космос, авиастроение, нефте­газодобыча, ВПК, дорожное строительство. Легкая промышлен­ность, сельское хозяйство, малый бизнес могут развиваться на рыночной основе при эффективном кредитовании.

В Японии экономическая стратегия реализовывалась в виде «Плана уд­воения национального дохода», который включал следующие приоритеты:

• форсирование роста производства;

• стимулирование технического прогресса и экспорта;

• развитие социального капитала, способностей человека и сохранение социальной стабильности,

Характерно, что аналогичные приоритеты в 1982 г. были признаны пригодными и для экономической стратегии США на период до 2000 г.

Средства федерального бюджета предоставляются предпри­ятиям, кроме предприятий с иностранными инвестициями, че­рез федеральные органы исполнительной власти, администра­ции субъектов РФ, банки и другие юридические лица, являю­щиеся агентами Правительства РФ.

Правительство РФ предоставляет также государственные га­рантии (в рамках предела внутреннего долга) российским инвесторам под заемные средства в качестве страхования риской проектов, кредитуемых банками. Это позволяет небольшими суммами поддерживать сразу множество проектов. На помощь государства могут рассчитывать те предприятия, которые не нарушают антимонопольное законодательство, не завышают из­держки и цены, оплату труда, не снижают искусственно выпуск продукции, гарантируют получение дополнительных доходов.

Для государственной финансовой поддержки формируется Бюджет развития как составная часть федерального бюджета, предназначаемая на капитальные расходы. Объемы денежных средств, направляемых в Бюджет развития, устанавливаются за­коном о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Денежные средства Бюджета развития аккумулируются на спе­циальных счетах органов Федерального казначейства Минфина России в учреждениях Банка России.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации проводит анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий, обеспечивает согласованное финансирование инвестиционных проектов за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из бюджета.

Предоставление средств осуществляется при условиях:

• более высокого уровня отдачи в федеральный бюджет на каждый рубль предоставляемых средств и гарантий по сравнению с другими инвестиционными проектами;

• наличия у заемщика собственных средств в размере не менее 20% полного объема финансирования проекта, а по крупным инвестиционным проектам (не менее 50 млн долл.) — не менее 10% указанного объема;

• разделения риска государства с частным капиталом (на­личия у инвестора средств, не покрытых государственной гарантией, соинвесторов и кредиторов).

Выделение средств осуществляется в двух формах: а) кредитование отобранных на конкурсах инвестиционных проектов; б) прямые инвестиции в имущество коммерческих организаций при соответствующем увеличении доли государства в их уставных капиталах. Для каждого инвестиционного проекта разрабатывается индивидуальная схема его финансирования, в том числe график перечисления денежных средств, обеспечения их и возвратности. Правительство РФ может передавать органам исполнительной власти субъектов РФ право проведения инвестиционных конкурсов Бюджета развития по отдельным категориям проектов.

Так, в соответствии с принятым в 1998 г. постановлением ПравительстваРФ на развитие птицеводства выделено 2,5 млрд руб. льготных кредитов. Предварительно каждой птицефабрике предложено принять участие в восстановлении отрасли. Согласившиеся участвовать в программе получили право на кредит из расчета 22—25 руб. на 1 кг произведенной продукции. На время действия программы контрольные пакеты акций птицефабрик передаются в управление государству (Минсельхозу России).

Перспективной также является санация предприятий путем капитализации бюджетных долгов в их уставные капиталы. Это позволяет сосредоточить в руках государства 60—70% акций крупных предприятий. Впоследствии они могут быть переприватизированы под жесткую контролируемую программу инвестиций и гарантии занятости\*.

\* В Германии такие предприятия продавались по символической цене - 1 долл. за объект.

Местные органы могут влиять на развитие производства пре доставлением налоговых льгот в пределах своей компетенции. На пример, в Тюменской области предприятия, осваивающие новые нефтяные месторождения, на 1—2 года освобождаются от местных налогов, на 10% снижены налоги с предприятий, выпускающих нефтегазовое оборудование, что помогло заместить его импорт. Используются также полномочия органов власти субъектов РФ по управлению федеральной собственностью, предприятиями ТЭК через владение пакетами акций и «золотой» акцией.

Для выявления предприятий — претендентов на оказание первоочередной государственной поддержки проводится анализ их финансово-экономического положения.

Предприятия ранжируются по показателям объема выпуска, доли на соответствующем товарном рынке, балансовой стоимости основных фондов, рентабельности, численности и доли занятых на предприятии от всей численности населения города, поселка, уровня развития производственной и социальной и инфраструктуры, кредиторской и дебиторской задолженности. Органы исполнительной власти распределяют их на группы к зависимости от величины производственных фондов и уровня спроса на выпускаемую продукцию. Предприятия *первой группы* (износ ниже среднеотраслевого, высокий стабильный спрос) не могут быть претендентами на получение первоочередной государственной поддержки; предприятия *четвертой группы* (износ выше среднеотраслевого, спрос пониженный) подлежат выводу из числа действующих ввиду их неэффективности.

По предприятиям *второй* и *третьей групп* оценивается целе­сообразность и возможность проведения диверсификации, конверсии, введения новых методов управления, сокращения деби­торской задолженности, продажи незавершенных объектов и других мер для восстановления платежеспособности.

### 5.2.2. Поддержка малого предпринимательства

Малое и среднее предпринимательство играет важную роль, формируя конкурентную среду, насыщая потребительский рынок, быстро реагируя на изменения конъюнктуры, предопреде­ляя необходимые структурные сдвиги. Развитие сети малых предприятий позволяет совершенствовать подетальную и технологическую специализацию крупных производственно-хозяйственных комплексов, которым они поставляют комплектующие элементы готовой продукции. Малые предприятия все более последовательно выполняют функции накопления капитала, сглаживания социальных конфликтов, создания рабочих мест.

Предпосылками развития малого бизнеса в России являются неразвитость рынков потребительских товаров, услуг, наличие скрытой безработицы, неиспользуемых мощностей на предприятиях и некоторые др.

Деятельность малых предприятий ориентирована главным образом на местный рынок, на решение региональных проблем. Они становятся основой формирования рациональной структуры местного хозяйства и его финансирования.

В малом бизнесе функционирует около 1 млн предприятий и занято свыше 6 млн человек. Они производят 12% ВВП. Почти половина малых предприятий занята в торговле; 35% от общего их количества расположены в Москве и Санкт-Петербурге. По критериям, применяемым в России, в США 18,5 млн таких предприятий, в том числе 14 млн индивидуальных фирм, где работает лишь сам владелец. Приоритетными сферами малого бизнеса, заслуживающими особой государственной поддержки, являются инновационная деятельность, производство и переработка сельскохозяйственной продукции, товаров народного потребления, оказание производственных и бытовых услуг, строительство объектов социального назначения.

Установлены признаки, позволяющие относить те или иные организации к субъектам малого предпринимательства.

**1.** Субъектом малого предпринимательства может быть только коммерческая организация, т.е. преследующая в качестве основной цели извлечение прибыли.

**2.** В уставном капитале организации доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не должна быть более 25%.

**3.** Средняя численность работников за отчетный период не должна превышать установленного предельного уровня (применительно к конкретным отраслям и видам деятельности).

Меры поддержки малых предприятий можно объединить в следующие группы:

**1.** Нормативно-правовые: упрощение порядка регистрации, лицензирования, налогообложения, учета; доступ к государствен­ным (муниципальным) заказам и другие акты прямого действия.

**2.** Организационно-административные: создание фонда не­жилых помещений, обеспечение безопасности личности и иму­щества, консультационные и юридические услуги, обучение.

**3.** Финансовые: региональные и муниципальные фонды под­держки, льготное кредитование, предоставление гарантий, лизинг, страхование и другие формы внебюджетного финансирования.

Наиболее действенным методом является льготное налого­обложение и кредитование. Законодательство устанавливает на­логовые льготы для малых предприятий, фондов поддержки предпринимательства, инвестиционных и лизинговых компаний и других учреждений и организаций, создаваемых для обслужи­вания субъектов малого предпринимательства. Максимальные льготы установлены для малых предприятий, работающих в приоритетных сферах (производство и переработка сельскохо­зяйственной продукции, строительство и др.).

В разрабатываемых на местах программах предусматрива­ются устранение административных и организационных барь­еров развития малого бизнеса, расширение доступа к финан­совым ресурсам, обеспечение информационными, образова­тельными, консалтинговыми услугами. Создаются гарантийные агентства и организации для сбора начального капитала. Форма финансирования выбирается с учетом значимости проектов для региона (города, района). Малому предприятию могут быть предоставлены:

• кредиты, субсидии, дотации;

• гарантии кредиторам;

• совместное с кредитно-финансовой организацией финан­сирование;

• полная или частичная компенсация кредиторам недопо­лученной прибыли при кредитовании по пониженной процентной ставке;

• оборудование и технология в финансовую аренду (лизинг);

• финансирование страховых кредитов, залогового обеспечения и иного имущества заемщиков.

Органам власти субъектов РФ и местного самоуправления рекомендовано предоставлять в аренду государственное и муни­ципальное имущество на конкурсной основе преимущественно индивидуальным предпринимателям и малым предприятиям, у которых собственное производство составляет не менее 75% общего объема реализации ими товаров и услуг; при этом уро­вень арендной платы и условия оплаты ими коммунальных услуг не должны превышать соответствующие тарифы и платы, предусмотренные для бюджетных организаций, а также рас­срочку при оплате ими приобретаемого в порядке приватизации государственного и муниципального имущества.

Для финансового содействия малым предприятиям образован Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства. Распорядительным и исполнительным органом фонда является дирекция. Генеральный директор Фонда и его заместители назначаются на должность Правительством РФ. Для осуществления надзора за деятельностью Фонда образуется попечительский со­нет, состав которого утверждается Правительством РФ. В Фонд зачисляется не менее 20% средств, поступающих от приватиза­ции, а также средства от продажи его облигаций, добровольные взносы и другие доходы. Деньги расходуются на возмездной и безвозмездной основе на выполнение программ развития малого предпринимательства, реализацию пилотных проектов.

Создан также фонд содействия развитию малых предприятий и научно-технической сфере для финансовой поддержки высо­коэффективных наукоемких проектов, разрабатываемых малыми предприятиями.

Органы исполнительной власти субъектов РФ образуют свои фонды и центры поддержки предпринимательства. Действуют специальные агентства, учебно-деловые и информационные пункты.

Создаются общества взаимного кредитования путем аккумулирования временно свободных средств и предоставления кредитов предприятиям, являющимся участниками общества. Так как общества не привлекают деньги третьих лиц и отвечают по кредитам только перед участниками, они не размещают обяза­нные резервы в Центральном банке, т.е. экономят средства.

Общества взаимного кредитования самостоятельно определяют размер, периодичность, порядок внесения вкладов в кредитный фонд, условия, сроки и лимиты кредитования. Свободные остатки средств общества могут размещать на срочных депозитах и инвестировать в высокодоходные ценные бумаги.

Государственные заказчики при заключении контрактов ни закупку и поставку продукции и товаров общегражданского на­значения для федеральных нужд привлекают к их выполнению субъектов малого предпринимательства. Государственный контракт на поставку продукции для федеральных государственных нужд содержит раздел об участии субъектов малого предпринимательства в его реализации. При этом малому бизнесу предос­тавляется возможность использования бездействующих или не загруженных мощностей.

Для субъектов малого предпринимательства (юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую дея­тельность без образования юридического лица) введена упро­щенная система налогообложения, учета и отчетности. Право выбора системы (общеустановленной или упрощенной) предос­тавляется самому субъекту предпринимательской деятельности. *Упрощенная форма* первичных документов бухгалтерской отчет­ности и ведения книги учета доходов и расходов устанавливает­ся Минфином России единой для всей территории Российской Федерации. Действие упрощенной системы распространяется на индивидуальных предпринимателей и организации с предельной численностью работающих (включая по договорам подряда и иным гражданско-правовым договорам) до 15 человек незави­симо от вида деятельности.

Объектом налогообложения при упрощенной системе явля­ется совокупный доход за квартал или валовая выручка за от­четный период. Выбор объекта налогообложения осуществляет­ся органом государственной власти субъекта РФ. Официальным документом, удостоверяющим право применения субъектами малого предпринимательства упрощенной системы, является патент, выдаваемый на один год налоговыми органами по месту постановки на налоговый учет. Оплата стоимости патента за­считывается в уплату единого налога.

Первые годы развития малого предпринимательства свидетель­ствуют, что без более существенной государственной поддержки становление нового класса растянется на годы, так как на этом пути имеется много препятствий. Одни из них можно устранить без серьезных дополнительных вложений (совершенствование законодательства, упрощение государственной регистрации и лицензирования, обучение, упрощение отчетности, введение ускоренной амортизации, квотирование государственных заказов).

Преодоление других требует более существенных усилий, так как связаны с потребностями в материальном обеспечении, финансировании, льготном налогообложении. В развитых странах стоимость рабочего места составляет 100—450 тыс. долл. Если взять нижнюю границу, то и она оказывается непосильной для начинающего предпринимателя. Возможности финансирования ограничены. Фонд поддержки малого предпринимательства располагает всего лишь 300—400 млн руб. Малые предприятия интересуют банки в последнюю очередь, так как им выгоднее обслуживать крупных клиентов. Международные финансовые и кредитные организации также не заинтересованы в небольших проектах. Превратить множество бизнес-планов инвестиционных проектов в одно привлекательное для инвестора предложение пока не удается.

В мировой практике более 50% инвестиций в малый бизнес производится не банковской системой, а в виде венчурного финансирования, фондов инновационного капитала и микрокредитования, лизинга и т.д. И это закономерно, так как недавно организованные фирмы не могут сами получить кредит в банке.

*Венчурное финансирование* объединяет интересы и инвестора, владельца фирмы: инвестор получает право собственности на долю предприятия и заинтересован в росте капитала, как и владелец\*. Венчурный фонд использует кредиты банков и помещает деньги в наиболее перспективные фирмы, которые через несколько лет могут принести прибыль инвесторам фонда.

\* Банк заинтересован в ставке процента, что уменьшает прибыль предприятия, т.е. противоречит интересам владельца.

*Микрокредитование* базируется на силе общественного мнения. Выдаются небольшие суммы без изучения кредитной заявки и банковского сопровождения, но по рекомендации авторитетного человека. В случае невозврата судебная процедура не возбуждается ввиду незначительности суммы (30—50 долл.). Например, в Польше в 1994 г. создан фонд микрокредитования, он выдал более 12 тыс. ссуд на сумму около 20 млн долл. по ставке 29—37% годовых (уровень инфляции 15% в год) на срок в среднем 9 мес. Уровень возврата составляет 98%. Основные заемщики *—* микропредприятия, где заняты 1—2 человека.

В отдельных случаях возможна продажа предприятий без их дробления для мелкого и среднего бизнеса по цехам вместе с инфраструктурой (электроэнергия, тепло и т.д.). Субъектам РФ рекомендовано продавать малым предприятиям приватизируе­те объекты в рассрочку, предоставлять государственное и муниципальное имущество в аренду, если у них доля собственного производства в выручке не менее 75%.

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) как федеральный орган исполнительной власти претворяет в жизнь государственную политику содействия предпринимательству. Важнейшими задачами МАП России являются активизация поддержки малого предпринимательства органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, устранение правовых, административных, экономических и организационных препятствий в вопросах создания и развития субъектов малого предпринимательства, защита законных интересов предпри­нимателей, эффективное использование финансовых средств, направляемых на развитие малого предпринимательства. .

МАП России координирует деятельность исполнительных органов власти Российской Федерации и субъектов РФ по выполне­нию программы развития малого предпринимательства, определяет первоочередность их выполнения с учетом приоритетных направлений и наличия средств в Федеральном фонде поддержки малого предпринимательства.

Повышается роль общественных организаций в отстаивании законных интересов предпринимателей, создании для них благоприятного климата в обществе.

При доступности кредита, щадящей налоговой политике, защите от чиновничьего произвола и криминала, доброжелательной по отношению к предпринимательству атмосфере в oбществе малый бизнес может успешно развиваться без какой либо специальной поддержки государства.

### 5.2.3. Финансовое оздоровление предприятий

В настоящее время лицо производства определяют средние и крупные предприятия, построенные в период плановой экономики. В большинстве случаев они являются градо- или микро образующими, т.е. сосредоточивают до 30% трудоспособного населения города или микрорайона, имеют на балансе объект социально-культурной сферы и инженерной инфраструктуры.

Предприятия независимо от форм собственности функцио­нируют в сложных условиях, которые предопределены как законами рынка, так и действиями государства в сфере экономики. Они всецело несут экономическую ответственность за результаты деятельности. Вместе с тем государство не стоит в стороне, стремясь предвидеть и предотвратить ухудшение ситуации ни рынках, оказывать помощь в случаях ухудшения их финансовою состояния.

В определенных условиях для финансового оздоровления и повышения платежеспособности государство предпринимает реорганизационные процедуры на основании законодательства о банкротстве.

***Банкротство*** рассматривается как средство возрождения предприятия через механизм смены владельца собственности: отстранения собственника от управления, отчуждения его иму­щества, перевода активов в другие компании. Сама возможность банкротства призвана повышать ответственность руководителей за свои действия. Но длительная терпимость к предприятию на грани банкротства приносит большой вред, так как позволяет напрасно тратить ценные ресурсы. Инициировать процедуру банкротства можно, если предприятие более чем на 3 мес. задержало выплату долга в размере более 500 минимальных размеров оплаты труда\*.

\* В большинстве стран предел суммы не устанавливается: банкротом признается должник хотя бы 1 долл., который не может заплатить в срок по договору.

Применяются следующие процедуры банкротства должника — юридического лица:

• наблюдение;

• внешнее управление;

• конкурсное производство;

• мировое соглашение;

• иные.

По состоянию на 1 января 1999 г. после возбуждения дел о банкротстве на долю отдельных процедур приходилось: наблю­дение — 27,0%, внешнее управление — 11,5, конкурсное производство — 50,5, мировое соглашение — 2,3%.

Участниками процедур банкротства являются: арбитражный (народный) суд, арбитражный управляющий, ФСФО России, кредиторы. Решающую роль играет судебная власть. ФСФО осуществляет государственный контроль за банкротством и на собрании кредиторов отстаивает бюджетные требования.

Арбитражными управляющими выступают:

• Временный управляющий — лицо, назначаемое арбитраж­ам судом для наблюдения, осуществления мер по сохранности имущества должника.

• Внешний управляющий — лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения внешнего управления.

• Конкурсный управляющий — лицо, назначаемое арбитражным судом для проведения конкурсного производства.

Требования кредиторов удовлетворяются в установленной очередности:

• возмещение ущерба жизни и здоровью, алименты, страхо­вые выплаты;

• заработная плата, выходные пособия;

• требования, обеспеченные залогом;

• бюджетные платежи и внебюджетные государственные фонды;

• прочие кредиторы.

После 17 августа 1998 г. число банкротств значительно уве­личилось. В производстве находятся около 12 тыс. дел, что в 4 раза больше, чем было до кризиса. Началось формирование рынка банкротств: соответствующие структуры, команды управ­ляющих конкурируют за внимание кредиторов, более выгодные объекты. Основное количество дел возбуждается не госорганом, а коммерческими кредиторами; В 1998 г. на долю органов, представляющих государство,, приходилось 50—60% всех возбу­жденных дел, в 1999 г. — 6—8%.

В случае рассмотрения дела по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды применяется ускоренная процедура банкротства арбитражным управляющим на основании соответствующего решения креди­торов и под контролем ФСФО России. Для наблюдения ФСФО России предлагает арбитражному суду кандидатуру временного управляющего, в том числе из числа своих сотрудников. При ускоренной процедуре на базе имущества должника создается открытое акционерное общество с замещением этого имущества на акции вновь образованного общества; все акции нового об­щества продаются в порядке, устанавливаемом ФСФО России. Средства, вырученные от продажи, направляются на удовлетво­рение требований кредиторов. Если их не хватает, то арбитраж­ный управляющий обращается в арбитражный суд с заявлением о прекращении внешнего управления, признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства.

Государство стремится сохранить стратегические производст­ва, связанные с обороной и фундаментальными научно-техни­ческими разработками, обеспечить рынки сбыта продукции казенных предприятий, рост налоговых поступлений, не допустить серьезных социальных конфликтов на предприятии. В этих целях введены ограничения на банкротство предприятий топливно-энергетического комплекса (ТЭК), выпускающих стратегическую продукцию, градообразующих, унитарных. Увеличивается финансовый порог для возбуждения дела, покупка долгов банкрота обойдется значительно дороже. Временными управляющими могут быть только представители Министерства энергетики Российской Федерации. Введено лицензирование арбитражных управляющих в ФСФО России. Для крупных и значимых предприятий установлена самая высокая 3-я категория лицензии.

Интересы государства и бизнеса при банкротстве соблюдаются лишь при надлежащем госконтроле за проведением судебных процедур. При его отсутствии возрастает риск возобладания интересов олигархических групп над интересами предприятий-должников, что порождает ситуации недобросовестных банкротств с финансовыми потерями для государства. Процедура банкротства может использоваться новыми хозяевами предприятия в корыстных целях. На банкрота навешивают все долги и убытки (обнуление долгов), в новую фирму переводят самые перспективные (экспортоориентированные) подразделения, остальноe имущество с выгодой распродают.

В тоже время в регионах распространена практика не доводить до банкротства, а как можно дольше продлевать конкурсное правление (перманентное банкротство). При этом главные кредиторы не настаивают на завершении процедуры, так как тогда придется платить долги всем кредиторам, в том числе бюджету.

ФСФО России является государственным органом по делам о банкротстве. Она осуществляет следующие основные функции непосредственно и через органы и представителей на соответствующих территориях:

• Разрабатывает и участвует в реализации мероприятий, по структуризации и финансовому оздоровлению неплатежеспособных предприятий, имеющих определяющее для экономики значение.

• Выступает инициатором приватизации федеральных государственных унитарных предприятий-должников и продажи находящихся в федеральной собственности акций в уставном капитале предприятий.

• Принимает решение о ликвидации неплатежеспособных федеральных государственных унитарных предприятий, об освобождении от занимаемой должности руководителей этих предприятий, признанных неплатежеспособными, заключает и расторгает соответствующие договоры на управление ими.

• Представляет интересы России в арбитражном суде как собственника предприятия-должника, по обязательным платежам в федеральный бюджет и внебюджетные фонды, осуществляет права кредитора по денежным обязательствам предпри­ятий-должников перед государством при решении вопросов об их банкротстве.

• Участвует в деле о банкротстве.

• Реализует процедуру отбора арбитражного управляющего.

• Организует подбор и подготовку специалистов по анти­кризисному управлению для неплатежеспособных предприятий; утверждает требования, предъявляемые к физическим лицам, действующим в качестве арбитражных управляющих; лицензи­рует их деятельность.

• Представляет кандидатуру арбитражного управляющего, о том числе из числа сотрудников федеральной службы.

• Организует деятельность межведомственных балансовых комиссий, создаваемых для решения вопросов о реструктуриза­ции и финансовом оздоровлении предприятий-должников.

• Принимает решение о признании предприятий-должников неплатежеспособными, дает заключения по вопросам, связанным с определением несостоятельности (банкротства) и финансовым оздоровлением.

ФСФО России проводит проверки финансово-хозяйственной деятельности неплатежеспособных предприятий, контролирует арбитражных управляющих; реализует государственную политику по предупреждению банкротства, финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных предприятий.

Коллегия уполномоченных государственных представителей, образуемая ФСФО России, вырабатывает единую государствен­ную позицию при рассмотрении арбитражными судами дел о банкротстве.

Распоряжением ФСФО России от 27 августа 1999 г. № 23-р утверждены порядок, формы и показатели финансовых планов проведения процедуры внешнего управления, конкурсного про­изводства, отчета о результатах процедуры наблюдения, инфор­мации о ходе внешнего управления, конкурсного производства, текущей отчетности арбитражных управляющих.

Сотрудники ФСФО России осуществляют надзор за дея­тельностью арбитражных управляющих в режимах текущего контроля и выборочных проверок. Текущий контроль осуще­ствляется в отношении всех дел о банкротстве, находящихся и производстве арбитражных судов. Выборочная проверка пре­дусматривает проведение углубленного контроля деятельности арбитражного управляющего в деле о банкротстве конкрет­ного предприятия.

По результатам контроля и проверок могут быть приняты решения: обязывающие устранить выявленные нарушения; предупреждение; приостановление действия лицензии арбитражного управляющего; аннулирование лицензии.

При Правительстве РФ образован Федеральный долговой центр (ФДЦ) — специализированное госучреждение для обеспечения исполнительных действий при обращении взыскания на имущество организации-должников на основании судебных решений и актов других органов. Центр оценивает ликвидность существа должника в целях обращения взыскания, имеет право проводить торга имуществом должников, кроме госпредприятий и эмиссионных ценных бумаг.

Свои функции он выполняет непосредственно или через территориальные отделения.

### 5.2.4. Антимонопольная политика

Предпринимательская деятельность на сложившемся товарном рынке имеет две тенденции, характеризуется двумя способами достижения успеха, получения наибольшей прибыли.

*Первая тенденция* проявляется в том, что предприниматели вступают в состязательность, конкуренцию за рынок сбыта и заказы потребителей, стремятся улучшать качество продукции, расширять ассортимент, снижать издержки. Государство поддерживает эту тенденцию.

Наиболее действенным фактором развития конкуренции является увеличение на рынке числа поставщиков, достигаемое применением комплекса мер (табл. 5.1).

*Таблица 5.1.* ***Регулирование количества поставщиков на товарном рынке***

|  |  |
| --- | --- |
| ***Методы увеличения количества поставщиков*** | ***Условия применимости***  ***методов*** |
| 1 | 2 |
| Развитие предпринимательства в целях демонополизации рынков | Наличие платежеспособного спроса на продукцию  Селективная экономическая политика (налоговые льготы, дотации, льготное кредитование на период становления малых предприятий) |
| Создание конкурирующих производств путем нового строительства | В случае экономической целесообразно­сти нового строительства, наличия про­изводственных ресурсов и инвесторов |
| Диверсификация (перепро­филирование) и конверсия | Если предприятия не имеют сбыта про­дукции |
| Выделение самостоятельных хозяйствующих субъектов из объединений предприятий, производящих взаимозаме­няемую продукцию | Наличие возможности технологиче­ского, организационного и территори­ального обособления предприятий  При разграничении сфер деятельности предприятий в рамках товарной спе­циализации  Наличие доступа к ресурсам, в том числе кредитам, и рынкам сбыта |
| Выделение самостоятельных хозяйствующих субъектов из объединений предприятий, производящих невзаимоза­меняемую продукцию, вы­деление отдельных участков, цехов по инициативе трудо­вого коллектива в процессе приватизации либо путем принудительного разделения хозяйствующих субъектов | При возможности технологического, ор­ганизационного и территориального обо­собления предприятий, структурных под­разделений, структурных единиц  Возможность разграничения сфер дея­тельности предприятий, структурных подразделений, структурных единиц в рамках товарной специализации  Если такое выделение способствует развитию конкуренции  Наличие доступа к ресурсам, в том чис­ле к кредитам, и рынкам сбыта для обо­собляющихся хозяйствующих субъектов |
| Импорт взаимозаменяемых товаров из соседних регио­нов, ближнего и дальнего зарубежья | При дефиците или высоком спросе и недостаточной конкуренции на внут­реннем рынке  При низких таможенных барьерах на ввоз товаров  Наличие нормативно-правового, эко­номического, информационного обес­печения импорта |
| Снижение правовых, организационных и экономиче­ских барьеров, препятст­вующих вхождению новых хозяйствующих субъектов на рынок, в том числе мировой | Совершенствование законодательства, регионального управления, таможен­ного регулирования |

*Вторая тенденция* заключается в стремлении предприни­мателей и поставщиков договориться о взаимовыгодном разделе рынка, условиях продажи, уровне цен, ослаблении позиций конкурентов, их дискредитации и применении других приемов недобросовестной конкуренции и монополизации. Этой тенденции государство противодействует, проводя *антимонопольную политику* в целях ограничения монополистической деятельности.

Монополистической считается деятельность хозяйствующего субъекта или органа управления, должностных лиц, направленная на недопущение, ограничение или устранение конкуренции причиняющая ущерб потребителю.

Монополия позволяет хозяйствующему субъекту занять доминирующее положение на рынке и оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара или затруднять доступ нa рынок другим хозяйствующим субъектам. Занимающий доминирующее положение хозяйствующий субъект получает возможность установления монопольной цены для компенсации необоснованных затрат, получения дополнительной прибыли а счет снижения качества товара. Монопольно низкая цена товара устанавливается на рынке покупателем в целях получения дополнительной прибыли и компенсации необоснованных затрат за счет продавцов, а также продавцом — на уровне, приносящем убытки от продажи данного товара, в результате чегo может быть ограничена конкуренция посредством вытеснения конкурента с рынка.

Доминирующим признается положение, если у хозяйствующего субъекта доля рынка составляет:

• 65% и более, если он не докажет, что, несмотря на пре­вышение, его положение не является доминирующим;

• менее 65%, если это установлено антимонопольным орга­ном исходя из критериев товарного рынка (стабильность доли, доступ на рынок конкурентов и др.). Положение не может быть признано доминирующим, если доля на рынке определенного товара не превышает 35%.

В мире устанавливаются различные пороговые значения, по которым определяется доминирующее положение. В Германии — это 33% рынка для одного предприятия, более 50% — для двух, 66% — для трех предприятий; в Японии — более 50% для од­ного предприятия, более 75% — для двух предприятий. В Вели­кобритании и Франции «планка» самая низкая — 25%.

В каждой стране антимонопольное законодательство имеет свою специфику, но выделяются общие для всех положения: контроль за слиянием компаний; запрещение соглашений и сговоров предпринимателей (картелей); пресечение недобросо­вестной конкуренции.

Слияние предприятий — это фактор устранения конкурен­ции и одновременно повышения концентрации производства и его эффективности. Но все же наращивание мощи фирм в кон­курентной борьбе признается более разумным, чем механиче­ское их слияние. Поэтому в мировой практике проводится же­сткая регламентация слияния фирм.

В Великобритании и Франции при слиянии не должны быть пре­вышены 25%-я доля рынка, а также определенная величина активов; в Германии, кроме того, фиксируется нижняя граница годового объема продаж. В США, Японии, Канаде, Австралии договоры о слиянии недействительны без санкции государственной администрации.

Картели полностью запрещены в США, Франции, Германии, Испании, Португалии, Австралии, Канаде. При этом нарушением за­кона считается уже сам момент сговора. При доказанности факта сго­вора взимается штраф в тройном размере монопольной прибыли. В США участие в нелегальном картеле считается уголовно наказуемым преступлением, незаконным признается объединение снабженческой и сбытовой деятельности, даже если оно снижает издержки.

В Японии государственная картельная политика исходит из того, что во многих случаях полная свобода конкуренции может привести к потерям для страны, ущербу отдельным социальным слоям. Поэтому здесь на создание картелей имеет право большая группа отраслей: угольная промышленность, автотранспорт, страховое дело, производст­во сахара и др. С разрешения правительства можно заключать согла­шения по ценам, объемам выпуска, технологиям, номенклатуре на строго определенные сроки. Группа предприятий заключает договор с администрацией, по которому она обязуется прекратить согласованные действия по окончании оговоренного срока.

Недобросовестной конкуренцией признается:

• Распространение ложных, неточных или искаженных све­дений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации.

• Введение потребителей в заблуждение относительно харак­тера, способа и места изготовления, качества и потребительских свойств товара.

• Некорректное сравнение хозяйствующим субъектом в про­цессе его рекламной деятельности производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов.

• Самовольное использование товарного знака, фирменного наименования или маркировки товара, а также копирование формы, упаковки, внешнего оформления товара другого хозяйствующего субъекта.

• Получение, использование, разглашение научно-технической, производственной или торговой информации, в том числе коммерческие тайны, без согласия ее владельца.

Антимонопольный контроль предполагает представление в антимонопольные органы ходатайств и уведомлений при наме­рении осуществлять определенные виды деятельности.

Ходатайства и уведомления представляются в МАП России или в территориальное управление министерства при осуществ­лении следующих действий:

1. Создание, слияние и присоединение коммерческих орга­низаций.

2. Ликвидация и разделение (выделение) государственных и муниципальных унитарных предприятий.

3. Приобретение лицом (группой лиц) акций (долей) с пра­вом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, при котором такое лицо (группа лиц) получает право распоряжаться более чем 20% указанных акций (долей).

4. Получение в собственность или пользование одним хозяй­ствующим субъектом (группой лиц) основных производствен­ных средств или нематериальных активов другого хозяйствую­щего субъекта.

5. Приобретение лицом (группой лиц) прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности либо осуществлять функции его исполнительного органа.

6. Участие физического лица в исполнительных органах, советах директоров (наблюдательных советах) двух и более хозяйствующих субъектов.

В одних случаях требуется предварительное согласие анти­монопольных органов, в других — их последующее уведомление.

По результатам рассмотрения ходатайств антимонопольные органы могут принять решения: а) об удовлетворении или нeудовлетворении ходатайства; б) об удовлетворении ходатайства с выставлением требований по изменению предоставленного пла­на слияния, присоединения коммерческих организаций или их объединений, разделения (выделения) государственных и муни­ципальных унитарных предприятий, приобретения акций (до­лей) с правом голоса, получения основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения соответст­вующих прав, направленных на обеспечение конкуренции.

МАП России вправе давать обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, о расторжении противоречащих закону дого­воров, о принудительном разделении хозяйствующих субъек­тов, об отмене органами власти и управления принятых непра­вомерных актов. Оно может также принимать решения о нало­жении штрафов за нарушение антимонопольного законода­тельства и неисполнение предписаний министерства, обра­щаться в суд или арбитраж с исками и заявлениями, направ­лять в прокуратуру материалы о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, связанных с нарушением антимо­нопольного законодательства.

В отношении *хозяйствующих субъектов* Министерство вправе контролировать соблюдение антимонопольных требований при создании, реорганизации и ликвидации хозяйствующего субъек­та, крупные продажи и покупки акций, ведущие к доминирую­щему положению хозяйствующего субъекта.

В отношении *органов власти и управления* оно может направ­лять рекомендации по:

• предоставлению льгот (кредитных, налоговых и др.);

• изменению сфер применения тех или иных цен (установле­нию фиксированных цен на товары хозяйствующих субъек­тов, злоупотребляющих доминирующим положением);

• созданию параллельных структур, финансированию меро­приятий по расширению производства;

• привлечению иностранных инвестиций, учреждению СП, созданию и развитию свободных экономических зон;

• лицензированию экспортно-импортных операций, видов деятельности, изменению таможенных тарифов;

• введению обязательного лицензирования, запрещению (приостановлению) экспортно-импортных операций хо­зяйствующих субъектов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Лица, уполномоченные Министерством, имеют право бес­препятственного доступа в министерства, другие органы, а так­же на предприятия, в объединения, организации, учреждения для ознакомления со всеми необходимыми документами. Хо­зяйствующие субъекты, органы управления и их должностные лица обязаны представлять достоверные данные, письменные и устные объяснения и иную информацию.

Территориальные управления министерства осуществляют государственную антимонопольную политику, защиту прав по­требителей, пресекают недобросовестную конкуренцию и рекламу. Они наделены полномочиями по принятию мер к пред­приятиям-нарушителям. Территориальное управление подве­домственно в своей деятельности и подотчетно МАП России.

*Межведомственная комиссия по конкурентной политике* анали­зирует состояние рынков с целью подготовки предложений по развитию конкуренции, организует экспертизу проектов норма­тивных актов, затрагивающих вопросы демонополизации и кон­куренции, контролирует выполнение федеральных, отраслевых, региональных программ демонополизации и развития конкурен­ции. Принимаемые Комиссией в соответствии с ее компетенцией решения являются обязательными для органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, представители которых входят в состав Комиссии, а также подведомственных им предприятий.

Госкомстатом России ведется Государственный реестр объе­динений и предприятий-монополистов, имеющих на рынке Российской Федерации долю определенного товара более 35% (с учетом поступления продукции, ввозимой на территорию Российской Федерации). Целью реестра является контроль за дея­тельностью объединений и предприятий-монополистов на товарных рынках по направлениям: отклонения от норм добросовестной конкуренции; необоснованное сокращение производ­ства, сужение ассортимента; повышение (понижение) цен; снижение качества услуг.

Основаниями для включения в реестр являются данные стати­стики, обществ защиты прав потребителей, средств массовой ин­формации, результатов мониторинга, а также обращения отдель­ных хозяйствующих субъектов по поводу нарушения антимоно­польного законодательства. МАП России принимает решения о включении в реестр, вносит в него изменения, доводит решения до сведения объединений, предприятий-монополистов, а также ин­формирует об этом Госкомстат России, Министерство экономиче­ского развития и торговли, Минфин России, местные органы вла­сти и управления.

Министерство принимает также решения об исключении из реестра по основаниям: мотивированное заявление директора (руководителя); истечение срока, установленного решением ми­нистерства; принятие соответствующего решения на основании проведенной экспертизы.

Органам власти и управления запрещаются акты, действия и соглашения, ограничивающие конкуренцию. Они не могут соз­давать новые структуры государственного управления с целью монополизации производства или реализации товаров. Не до­пускается совмещение функций федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправле­ния с функциями хозяйствующего субъекта.

Должностным лицам органов государственной власти и управления не разрешается:

• заниматься самостоятельно предпринимательской деятель­ностью;

• иметь в собственности предприятия;

• самостоятельно (через представителя) голосовать посред­ством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений общим собранием акционерного об­щества, общества с ограниченной ответственностью или другого общества;

• занимать должности в органах управления хозяйствую­щего субъекта.

Особого внимания заслуживают смена собственников кон­трольных пакетов акций, концентрация финансового капита­ла, ценообразование на товарных рынках. Крупнейшие част­ные финансовые и промышленные группы монополизировали рынки ряда товаров и услуг. Например, ОАО «Русский алю­миний» фактически монополизировало всю алюминиевую промышленность России. Рынок страхования поделен между пятью компаниями. Антимонопольные органы формально реагируют на нарушение законодательства о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, не контроли­руют свои же предписания, не замечают явных сговоров по уровни цен.

### 5.2.5. Регулирование естественных монополий

***Естественными монополиями*** являются организации (ком­мерческие и некоммерческие), производящие (реализующие) товары (услуги), удовлетворение спроса на которые эффективно при отсутствии конкуренции ввиду технологических особенно­стей производства, и товары, имеющие устойчивый спрос при значительном изменении цены из-за невозможности полной замены их другими товарами. Создание конкурентной среды на рынке в условиях естественной монополии невозможно или экономически неэффективно при достигнутом уровне развития науки и техники. В естественных монополиях объем спроса и предложения в решающей степени задается технологией, а обо­рудование и другие элементы производственного цикла сложно серийно производить, дублировать. Таковыми являются энерге­тика, ряд видов транспорта, связь, водоснабжение и др.

Предприятия естественной монополии при отсутствии регу­лирования превращаются в олигополии, сокращают объемы производства, устанавливают монопольные цены, что вызывает рост цен и в смежных отраслях. Поэтому в естественных моно­полиях методы регулирования выходят за пределы традицион­ного антимонопольного законодательства.

Естественные монополии обязаны обслуживать всех клиен­тов без дискриминации, представлять в органы исполнительной власти сведения, которые для других предприятий являются коммерческой тайной. Тарифы на продукцию (услуги) регули­руются государством и допускается субсидирование из бюджета. Предприятия естественных монополий не могут ликвидировать­ся без разрешения государственных органов. Исполнительная власть отвечает за функционирование отраслей естественных монополий перед представительной властью.

Наиболее радикальной формой регулирования естественных монополий является передача предприятий в государственную собственность, создание для управления естественными моно­полиями специальных государственных органов, осуществляю­щих прямой контроль для обеспечения баланса интересов про­изводителей и потребителей.

В России регулирование естественных монополий осущест­вляют прежде всего МАП России и Федеральная энергетиче­ская комиссия Российской Федерации (ФЭК России). МАП России подконтрольны организации транспорта, связи, в том числе 63 аэропорта федерального значения, 27 крупных и 15 особо крупных морских портов, 39 крупных речных портов, 17 управлений железных дорог, 800 транспортных терминалов, 2700 операторов связи. Нормативной базой регулирования служат законы «О конкуренции и ограничении монополисти­ческой деятельности на товарных рынках», «О естественных монополиях», «О регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О федеральном железнодорожном транспорте», указ Президента РФ «О некоторых мерах по регулированию естественных монополий» (от 28 февраля 1995 г. № 220). Для каждого вида естественной монополии действует своя схема регулирования.

Основным объектом регулирования в естественных монопо­лиях являются цены и тарифы на их продукцию (услуги). В ми­ровой практике государство либо запрещает монополистам иметь сверхдоходы, либо перераспределяет сверхприбыль в свою поль­зу, либо фиксирует договорной уровень цен и тарифов в интере­сах и производителей и потребителей.

В прежней системе цены на продукцию естественных моно­полий рассчитывались на основе калькуляции издержек, т.е. затратным методом, и. сознательно занижались. После либерали­зации экономики они быстро стали повышаться, вызвав резкое удорожание в обрабатывающих отраслях. Это привело к раскру­чиванию спирали неплатежей в промышленности, падению конкурентоспособности продукции на внутреннем рынке и экс­пансии зарубежных поставщиков. В настоящее время регулиро­вание цен и тарифов на продукцию естественных монополий приобрело общенациональное значение.

Правительство РФ утверждает перечень товаров (услуг), цены на которые на внутреннем рынке подлежат регулированию феде­ральными органами исполнительной власти и органами исполни­тельной власти субъектов РФ. Регулируемые цены применяются всеми предприятиями независимо от их организационно-право­вых форм и форм собственности.

Для нейтрализации затратного механизма ценообразова­ния контролируются издержки предприятий, вводится пре­дельный уровень цен (тарифов) с параллельным ограничени­ем отдельных статей затрат и пересмотром исходных норми­руемых показателей.

МАЛ России и ФЭК России устанавливают цены (тарифы на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий исходя из обоснованных затрат на их производство с учетом:

• налогов и других платежей;

• стоимости основных производственных фондов;

• потребности в инвестициях для воспроизводства;

• амортизационных отчислений;

• прогнозируемой прибыли;

• удаленности потребителейот места производства продукции (услуг);

• соответствия качества продукции (услуг) спросу потреби­телей;

• государственных дотаций и другихмер господдержки субъектов естественных монополий;

• социальной значимости услуг;

• темпов инфляции.

С участием заинтересованных федеральных органов испол­нительной власти антимонопольные органы анализируют эко­номические результаты деятельности субъектов естественных монополий и представляют в Правительство РФ предложения о мерах по ограничению роста цен (тарифов) на их продукцию (услуги). Он не должен превышать индекс цен на промышлен­ную продукцию.

Организации, нарушающие правовые нормы государствен­ного регулирования цен (тарифов), несут ответственность: с них взыскивается вся сумма излишне полученной выручки и штраф в том же размере, а при повторном нарушении — штраф в двой­ном размере.

Другим направлением государственного .регулирования естественных монополий является проведение их структурной перестройки. Она предусматривает, в частности, разделение регули­руемых и нерегулируемых видов деятельности. В каждой моно­полии имеются сопутствующие производства, которые по суще­ству монополиями не являются. Например, транспортировка газа является монопольным видом деятельности, а его добычу можно организовать на конкурентных началах.

Межведомственная комиссия по подготовке планов струк­турной реформы естественных монополий изучает функциони­рование федерального и региональных рынков продукции (ус­луг) предприятий (взаимодействие субъектов рынка, формиро­вание тарифов и цен для различных потребителей, особенности контрактных отношений). Комиссия получает необходимые данные от федеральных органов исполнительной власти и орга­низаций независимо от формы собственности и подчиненности. Предложения Комиссии по реформированию, требующие реше­ний Правительства РФ, вносятся в установленном порядке.

МВФ и другие финансовые организации, кредитующие Рос­сию, настаивают на своих рекомендациях, предусматривающих расчленения ведущих естественных монополий РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром». В электроэнергетике государству пред­ложено регулировать только передающие сети, а генерирующие электростанции и распределяющие подразделения приватизиро­вать. Это не отвечает государственным интересам России.

В комплекс мер регулирования входят определение состава потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию тем или иным субъектом естественной монополии, контроль за выполнением инвестиционных программ, использованием стабилизационных фондов, заключением некоторых видов сделок, стимулирование с помощью цен (тарифов) качества производимой продукции и оказываемых услуг, а также удов­летворения спроса на них, учет затрат раздельно по моно­польной и конкурентной деятельности. Субъекты естествен­ных монополий осуществляют закупки продукции (услуг) для собственного потребления в соответствии с порядком, преду­смотренным для размещения заказов на поставку продукции для государственных нужд.

Орган регулирования имеет полномочия направлять субъекту естественной монополии обязательные для исполнения предпи­сания о заключении договоров с потребителями, внесении в них изменений. Эффективное регулирование естественных монопо­лий достигается при обеспечении максимальной независимости контрольно-регулирующих органов, отсутствии лоббирования интересов монополистов в органах власти.

ФЭК России ведет Реестр субъектов естественных монопо­лий в топливно-энергетическом комплексе, в отношении кото­рых осуществляются государственное регулирование и контроль (занятые оказанием услуг по передаче электрической и тепловой энергии, транспортировкой газа по трубопроводам, нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам). Включение субъекта естественной монополии в Реестр не зависит от его доли на рынке. Данный Реестр ведется отдельно от реестра, предусмотренного Законом «О конкуренции и ограничении мо­нополистической деятельности на товарных рынках», а также от реестра энергоснабжающих организаций.

## 5.3. Регулирование фондового рынка

Рыночные отношениям требуют соответствующих способов образования и распределения финансовых ресурсов субъектов хозяйствования. Формируется ***финансовый рынок,*** главным на­значением которого становится перераспределение средств для более выгодного приложения капитала. Временно свободные капиталы поступают на финансовый рынок, постоянно ищут наиболее выгодное применение и накопленные средства инве­стируются. Финансовый рынок состоит из нескольких сегмен­тов, основным из которых является фондовый.

*Фондовый рынок,* или *рынок ценных бумаг* (РЦБ), играет важную роль в экономике, затрагивает интересы всех предприятий, организаций, миллионов граждан. Он позволяет решать разнообразные экономические задачи: перераспределять деньги в реальный сек­тор, мобилизовать инвестиции, трансформировать накопления в доступные для производства финансовые ресурсы, содействовать предприятиям в их выходе на рынок капиталов, вовлекать частные сбережения в экономический оборот, через пакеты акций форми­ровать активных собственников. Ценную бумагу можно заложить для получения кредита.

В странах с развитым фондовым рынком корпоративные цен­ные бумаги служат основным источником средств для развития промышленности, а фондовый индекс — главным индикатором изменения экономической ситуации в экономике.

Государство не только регулирует рынок ценных бумаг, но и является активным его участником, конкурируя с частными компаниями, коммерческими банками. Стратегия и направле­ния политики государства на РЦБ определены Концепцией раз­вития рынка ценных бумаг.

Различают первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Первичный рынок обеспечивает размещение ценных бумаг среди инвесторов заранее определенного круга или путем публичной подписки, реализацией через фондовую биржу и междилерскую систему. На вторичном рынке цен­ные бумаги многократно перепродаются, т.е. обращаются.

Вторичный рынок делится на внебиржевой и биржевой. Внебиржевой включает отделы банков, дилеров, брокеров, кон­торы и фирмы; биржевой рынок образуют операции с ценными бумагами на фондовых биржах.

Основные действующие лица на фондовом рынке — эми­тенты и инвесторы. *Эмитентами* выступают: государство; ак­ционерные предприятия; коммерческие банки; инвестицион­ные компании и фонды; страховые компании; пенсионные фонды, а *инвесторами —* лица, вкладывающие деньги в покуп­ку ценных бумаг.

Инвесторы в зависимости от целей, которые они преследу­ют, участвуя в операциях фондового рынка, подразделяются на стратегических, институциональных и частных.

• *Стратегические* инвесторы ставят на первое место возмож­ность воздействия на функционирование акционерного общест­ва. Степень влияния зависит от количества ценных бумаг, при­надлежащих инвестору. Обладание различным их количеством в процентном отношении к величине оплаченного уставного капи­тала предоставляет инвестору неодинаковые права. Стратегические инвесторы заинтересованы в приобретении достаточно большого пакета акций (как минимум 25%), с тем чтобы воздей­ствовать на важные решения общества.

• *Институциональные* инвесторы не осуществляют прямые инвестиции в производство, а покупают ценные бумаги компа­ний, формируя портфель активов, каждый из которых независи­мо реагирует на изменение ситуации на фондовом рынке. Управ­ляя портфелем, институциональные инвесторы получают доход от роста процентных ставок и стоимости ценных бумаг. В каче­стве институциональных инвесторов выступают банки, инвести­ционные и пенсионные фонды, страховые и другие компании.

• *Частные* инвесторы — в основном население, наиболее многочисленная часть инвесторов как количественно, так и по инвестиционной мощности.

К *ценным бумагам* относятся долговые (облигация, депозит­ный и сберегательный сертификаты), долевые (акции) бумаги, платежные документы (вексель, чек), товарно-распорядительный документ (коносамент, т.е. договор морской перевозки груза), банковская сберегательная книжка на предъявителя, приватиза­ционные ценные бумаги и др.

Средства, получаемые от эмиссии и продажи таких бумаг, как акции, облигации, паи кооперативов, инвестиционные сер­тификаты, ипотеки (закладные листы) и их разновидности, предназначаются для образования или увеличения капитала предприятий. Прибылью они делятся с держателями бумаг.

Для заимствования денег на короткие сроки на рынок вы­брасываются коммерческие и финансовые векселя, банковские акцепты, краткосрочные сберегательные боны и депозитные сертификаты банков, казначейские векселя правительства, ком­мерческие бумаги частных предприятий. Доход от их покупки и продажи носит разовый характер и реализуется как разница ме­жду продажной и номинальной ценой. Они обеспечивают, ус­корение реализации товаров, кругооборот денег.

По способу передачи при сделках купли-продажи выделяют­ся ценные бумаги на предъявителя, именные и ордерные. Пере­дача права собственности ценных бумаг на предъявителя осуще­ствляется путем их вручения, именных — в порядке, установ­ленном для уступки требований (цессии), ордерных – путем передаточной надписи (индоссамента).

Эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться в виде именной ценной бумаги бездокументарной или документарной формы либо ценной бумаги на предъявителя документарной формы выпуска.

Государственные ценные бумаги удостоверяют отношения займа, в которых должником выступает государство, орган госу­дарственной власти, государственные предприятия и учреждения.

Они считаются высоколиквидными, с минимальной степенью риска, так как государство всегда может ввести дополнительные ус­ловия, напечатать необходимые для расчета с их владельцами деньги. Не только краткосрочные, но и среднесрочные и долго­срочные государственные ценные бумаги при снижающейся ин­фляции становятся привлекательными и для крупных инвесторов и для населения. Характеристика ценных бумаг приведена в табл. 5.2.

Государственные нерыночные займы предназначаются для пен­сионных и страховых компаний, сберегательных банков, фондов занятости, обязательного медицинского страхования и других вне­бюджетных фондов, которые могут инвестировать временно сво­бодные средства своих резервов в государственные ценные бумаги с гарантированной доходностью, что позволяет более эффективно решать задачи по повышению социальной защиты населения.

На фондовом рынке России около 95% общего объема опе­раций приходилось до 17 августа 1998 г. на государственные ценные бумаги. С помощью ценных бумаг государство финан­сирует дефицит бюджета, внутренний долг, конкретные проекты и программы, воздействует на процентные ставки за кредит, регулирует фондовый рынок, количество денег в обращении\*.

\* Доля ценных бумаг в неоплаченном внутреннем долге составляет в США более 60%, Великобритании, Италии, Франции - 80%.

Участниками рынка государственных ценных бумаг являются Банк России, дилеры и инвесторы.

Государственные ценные бумаги представлены следующими основными видами: облигации государственного Российского внутреннего 5%-го займа 1990 г.; облигации Российского внут­реннего выигрышного займа 1992 г.; государственные кратко­срочные бескупонные облигации (ГКО); облигации внутреннего государственного валютного облигационного займа; облигации государственного федерального займа (ОФЗ); облигации государ­ственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигации Банка Рос­сии (ОБР). В 1999 г. государственные ценные бумаги размещены на сумму 256,9 млрд руб., в том числе 214,0 млрд руб. приходится на ОФЗ, а погашен внутренний госдолг на 215,1 млрд руб.

*Таблица 5.2.* ***Характеристика ценных бумаг***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Вид ценной бумаги*** | ***Способ выпуска*** | | | ***Форма выпуска*** | | ***Тип ценной бумаги*** | | | |
| ***имен-ная*** | ***ордер­ная*** | ***предъяви­тельская*** | ***бездоку­ментар­ная*** | ***доку­ментар­ная*** | ***долго­вая*** | ***долевая*** | ***пла­теж­ная*** | ***прочая*** |
| Государственная | **+** | **-** | **+** | **+** | **+** | **+** | **-** | **-** | **-** |
| Облигация | **+** | **-** | **+** | **+** | **+** | **+** | **-** | **-** | **-** |
| Депозитный и сберегательный сертификаты | **+** | **-** | **-** | **-** | **+** | **+** | **-** | **-** | **-** |
| Акция | **+** | **-** | **+** | **+** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** |
| Вексель | **+** | **+** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** | **+** | **-** |
| Чек | **+** | **+** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** | **+** | **-** |
| Коносамент | **+** | **+** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** | **-** | **+** |
| Банковская книжка на предъявителя | **-** | **-** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** | **-** | **+** |
| Приватизационные ценные бумаги | **-** | **-** | **+** | **-** | **+** | **-** | **-** | **-** | **+** |

Рынок ценных бумаг мобилизует преимущественно средства фирм и институциональных инвесторов. Доля индивидуальных инвесторов составляет не более 2—3% по акциям и гособлига­циям. До 75% объема рынка корпоративных ценных бумаг и 27—30% рынка государственных ценных бумаг составляют сред­ства иностранных инвесторов.

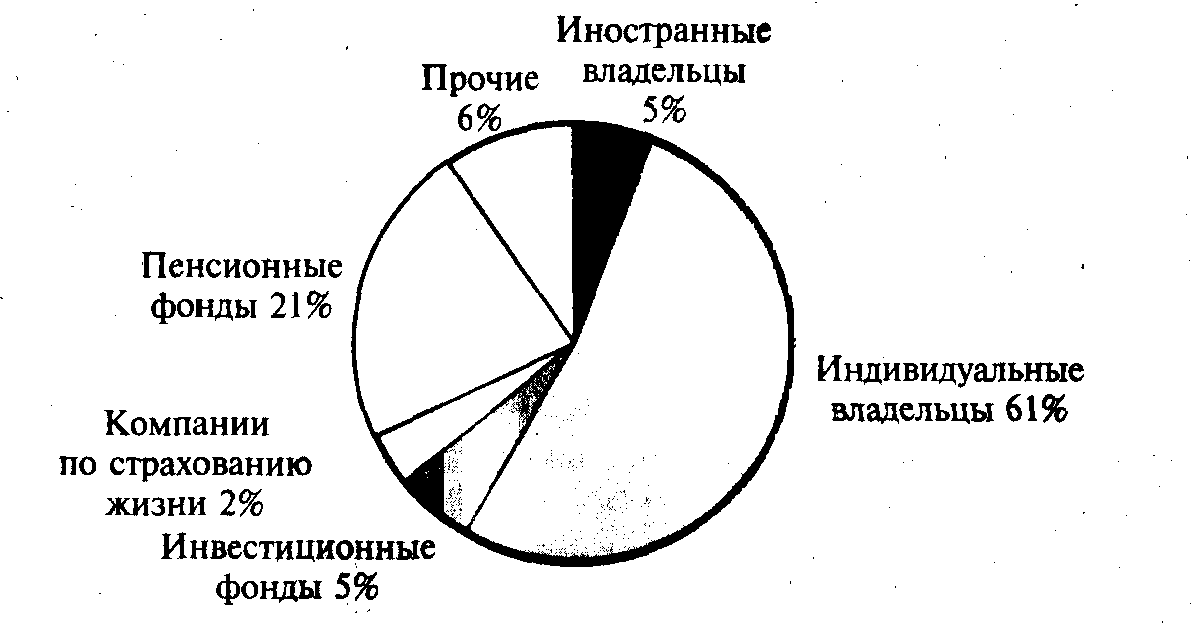
Совершенно иная структура владения акциями в США (рис. 5.1)\*.

\* Источник: Salomon Brothers.

Таким образом, доля индивидуальных инвесторов составляет более 60%, а институциональных — около 40%.

Для укрепления финансов в регионах выпускаются муници­пальные займы. Спрос на ценные бумаги в регионах большой, так как у инвесторов недостаточно других способов вложить деньги.

Первый в России муниципальный заем был выпущен в 1871 г, Российские муниципальные займы имели высокую репутацию, самые крупные котировались на фондовых рынках Европы. Доходность их составляла 3—7% годовых, период обращения — 35—40 лет. Сред­ства направлялись на строительство городских объектов, развитие ком­мунального хозяйства.



***Рис. 5.1. Структура владения акциями в США***

В России зарегистрированы 127 займов субъектов РФ и орга­нов местного самоуправления на сумму 10,9 млрд руб. по номи­нальной стоимости. Выпуски займов осуществлены в 58 субъектах Российской Федерации. Основная часть займов относится к категории мелких и средних (до 100 млн руб.), краткосрочных и среднесрочных.

Выпускаются облигационные займы для инвестиционных целей, финансирования программ развития и дефицита бюдже­та, реструктуризации кредиторской задолженности. Активно ис­пользуются облигации в виде платежного средства.

Муниципальные займы обеспечиваются взимаемыми нало­гами, доходами предприятий и учреждений.

Разрешен выпуск органами исполнительной власти субъек­тов РФ облигационных внешних займов. Условиями привлече­ния субъектами РФ внешних источников финансирования пу­тем размещения облигационных займов на международных фи­нансовых рынках являются:

• предоставление данных о доходах и расходах бюджета за три предшествующих эмиссии года;

• получение кредитного рейтинга не менее чем от двух рейтинговых международных агентств;

• соблюдение условий погашения внешних облигационных займов.

Кроме того, орган исполнительной власти субъекта РФ обя­зан получить разрешение на валютные операции, связанные с движением капитала. Не должно быть нарушений в их финан­совой политике.

Основными эмитентами негосударственных, корпоративных ценных бумаг являются предприятия и банки. Особенно популяр­ны акции предприятий энергетики, нефтяной промышленности, связи. Рынок корпоративных ценных бумаг представлен бумагами лишь нескольких компаний: РАО «ЕЭС России», Газпром, «Ростелеком», «Сургутнефтегаз», ЛУКойл и некоторые др. Коммерческие банки выпускают акции, облигации, депозитные и сберегательные сертификаты, векселя\*.

\* В Германии профессиональными участниками РЦБ являются универсальные коммерческие банки. В США банковское дело и инвестиционная деятельность законодательно разделены. В Японии основу фондового рынка составляют госу­дарственные ценные бумаги.

Показателем развития фондового рынка служит суммарная рыночная стоимость предприятий-эмитентов (капитализация рынка).

Крупнейшими рынками являются (в млрд долл.):

США 16 000

Развивающиеся страны 2 000

Тайвань 200

Бразилия 150

Российский фондовый рынок составляет 0,2% к рынку США и 1,5% к рынку развивающихся стран, он меньше, чем в Германии, в 60 раз, Канаде — 30, Японии — 150 раз.

Для оценки состояния рынка используется индекс фондо­вого рынка, который отражает макроэкономические и спекуля­тивные процессы. Индексы исчисляются по рынку в целом, по группам ценных бумаг, по отраслям. Это позволяет судить, ка­кие акции находятся в лучшем или худшем состоянии по срав­нению со средним по рынку.

Наиболее известным индикатором является индекс Доу-Джонса. Он определяется как средняя арифметическая движе­ния курсов акций 30 крупнейших промышленных компаний США. Каждое утро индекс публикуется в ежедневной газете «The Wall Street Journal» и объявляется на фондовой бирже Нью-Йорка с периодичностью 30 мин.

В России рассчитывается единый официальный индекс — индикатор РЦБ путем взвешивания по рыночной стоимости 100 наиболее ликвидных акций непосредственно в ходе торгов.

В соответствии с присвоенным стране кредитным рейтингом отечественные ценные бумаги принадлежат к категории спеку­лятивных активов. Они отражают противоречивую потребность отечественных и зарубежных инвесторов в приобретении собст­венности и быстрой окупаемости средств. Ведущей является тенденция краткосрочного спекулятивного инвестирования, что вызывает неустойчивость рынка, его уязвимость при изменении конъюнктуры.

Организатором торговли на РЦБ выступает фондовая бир­жа, которая устанавливает правила и процедуры торговли, сле­дит за их строгим выполнением. На бирже идет торговля цен­ными бумагами наиболее крупных корпораций. Компьютерное оборудование бирж ускоряет операции по купле-продаже и биржевой котировке. Вместе с куплей-продажей происходит передача прав собственности с адресностью, правами голоса, получения дивидендов.

Основными площадками фондового рынка России являются Российская торговая система (РТС), Московская межбанков­ская валютная биржа (ММВБ) и Московская фондовая биржа (МФБ). На РТС проходит внебиржевая торговля акциями по единым стандартам операций, с единым информационным обеспечением участников рынка. Биржевая торговля менее значима и проходит в основном на ММВБ, МФБ. Оборот состав­ляет за неделю по всем площадкам около 100 млн долл.

До 17 августа 1998 г. на корпоративном рынке котировались до 500 эмитентов. Суммарная рыночная стоимость акций со­ставляла 150 млрд долл. Дневные объемы торгов доходили до 200 млн долл. Корпоративные бумаги вышли на мировой ры­нок, в том числе на Нью-йоркскую фондовую биржу, особенно в форме депозитарных расписок на акции российских АО.

Разразившийся финансовый кризис вызвал огромные по­тери на фондовом рынке: сократилось число сделок с акция­ми и объемы торгов, уменьшилось число участников и клиен­тов брокерских компаний, рыночных операторов, многие банки и компании ушли с рынка, обесценились ценные бу­маги. Рыночная стоимость акций на РТС сократилась до 16 млрд долл. (на 1 января 1999 г.) и отброшена к уровню 1994 г. Например, акции ОАО «Газпром» упали с 1,8 до 0,2 долл. за единицу, рыночная стоимость Казанского верто­летного завода стала меньше стоимости одного выпускаемого им вертолета. Изменились мотивы выпуска ценных бумаг: прежде они предназначались для привлечения инвестиций, а теперь — для увеличения номинала акций, распределения до­полнительных акций среди акционеров, перераспределения контрольных пакетов.

Государство утвердило условия реструктуризации своих дол­говых обязательств в новые с частичной выплатой денежных средств. Согласно распоряжению Правительства РФ от 12 де­кабря 1998 г. № 1787-р сумма новых обязательств определяется путем дисконтирования номинальной стоимости ГКО и ОФЗ ис­ходя из доходности 50% годовых в период с 17 августа 1998 г. до даты погашения. Владельцам ГКО и ОФЗ предложены:

• облигации федерального займа с фиксированным купон­ным доходом по номиналу, равному 70% суммы новых обязательств;

• облигации федерального займа с переменным купонным доходом по номиналу, равному 20% суммы новых обяза­тельств;

• денежные средства в сумме, равной 10% суммы новых обязательств.

Зарубежные инвесторы получили право использовать рубли, вырученные за замороженные гособлигации, на покупку на ММВБ корпоративных ценных бумаг, прошедших листинг. Причем из-за ограничений\* в репатриации валюты они будут вынуждены вкладывать надолго.

\* Иностранные вкладчики могут вывезти в совокупности из России не более 50 млн долл. в месяц.

Однако девальвация рубля одновременно сообщила импульс развитию фондового рынка на других принципах, перестройке его с упором не на легкие деньги за счет брокерских операций, а на работу с предприятиями с прицелом на будущее. Ставка теперь делается не только на профессиональных участников РЦБ, но и на привлечение частных инвесторов с деньгами. На рынок приходят ликвидные акции новых эмитентов, которые выстояли после 17 августа 1998 г.: химическая, пищевая про­мышленность и др. С 1999 г. РЦБ пошел вверх и занял 1-е ме­сто среди развивающихся рынков по показателю роста курсовой стоимости акций.

Инвесторы стали проявлять большой интерес к дивиденд­ной доходности (отношение суммы дивиденда к рыночной цене акции в процентах, т.е. аналог процентной ставки). Эмитенты правильной дивидендной политикой стремятся привлечь больше инвесторов, которые принимают решение о покупке на основании и курса акций, и дивидендов\*. Для этого они реализуют эффективные инвестиционные проекты, отражающие развитие приоритетных отраслей, под них вы­пускаются проектные ценные бумаги.

\* В мировой практике принято в государственный реестр ценных бумаг вклю­чать акции, которые непрерывно приносят дивиденды. В такие бумаги инвести­руют средства сберегательные банки, пенсионные фонды, страховые и другие компании, работающие с населением. Прекращение выплат дивидендов ведет к исключению из официального списка, что означает запрет на приобретение акций. Нередко эмитенты, чтобы поддержать интерес инвесторов, платят диви­денды даже при наличии убытков.

Минфин России и Банк России вводят новые виды рублевых облигаций. Ценные бумаги Минфина отличаются от прежних ГКО тем, что новый респондентский выпуск осуществляется лишь при наличии в бюджете денег для погашения их предыду­щих выпусков\*. Облигации Банка России рассчитаны на привлечение средств коммерческих банков, которые держат на кор­респондентских счетах Банка «неработающие» деньги.

\* Механизм типа ГКО широко используется во многих странах. США при пре­зиденте Рейгане занимали много, построили гигантскую пирамиду, но с расче­том на обеспечение своевременной выплаты долга. Характерно, что доходность таких бумаг в других странах — не более 3—5% годовых, в России она доходила до 100—300%. Занимают почти все правительства, везде соотношение между собственными и заемными средствами критическое, но возвращают долги, так как умеют собирать налоги и регулировать валютный рынок.

Новыми инструментами являются также корпоративные об­лигации, являющиеся разновидностью кредита, оформленного в ценные бумаги со сроком погашения и установленной доходно­стью. Они выступают по существу прямыми инвестициями и повышают авторитет фондового рынка.

Торговля корпоративными бумагами с точки зрения зару­бежных инвесторов сопряжена в России с большими валютны­ми инфраструктурными рисками, которые они на себя брать не хотят. Поэтому почти 50% корпоративных акций обращаются в виде американских депозитарных расписок (АДР) на площадках Нью-Йорка, Берлина, Франкфурта-на-Майне. Почти все они выпущены через Bank of New York.

Стоимость ценных бумаг на рынке зависит от многих факто­ров: наличие активов компаний, их доходность, показатели пуб­ликуемой финансовой отчетности эмитентов, состояние спроса и предложения. В конечном счете на них распространяется об­щее правило: товар (акция и др.) стоит столько, сколько за него в данный момент готовы заплатить.

Определяющими являются объективные факторы, т.е. изме­нения в производстве доходности. Но они влияют через поведе­ние участников рынка, что порождает иную реальность. В случае паники на рынке механизм саморегулирования (спрос и предло­жение) перестает действовать, инвесторы устремляются продавать или покупать акции невзирая ни на какие другие обстоятельства, восстановить ситуацию становится возможным лишь с помощью вмешательства государства. Поэтому хотя фондовый рынок явля­ется открытым, он регулируется государством в интересах реали­зации политики привлечения инвестиций в государственный и частный секторы, неинфляционного финансирования расходов бюджета, защиты прав инвесторов и эмитентов.

Средствами государственного регулирования являются реги­страция выпусков и проспектов эмиссий ценных бумаг; установ­ление обязательных требований к эмитентам, профессиональным участникам РЦБ, лицензирование их деятельности и др.

Эмитенты размещают ценные бумаги самостоятельно или пользуются услугами профессиональных посредников. Посредники осуществляют также управление ценными бумагами на рынке от своего имени, в интересах их владельца и за вознаграждение.

К профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг относятся следующие виды деятельности:

• *Брокерская деятельность —* совершение гражданско-право­вых сделок с ценными бумагами на основании договоров комис­сии или поручения.

• *Дилерская деятельность —* совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и продажи ценных бумаг с обязательством их покупки и продажи по объявленным ценам.

• *Депозитарная деятельность —* предоставление услуг по хра­нению сертификатов ценных бумаг или учету прав на ценные бумаги. Депозитарий обеспечивает безопасность, контроль за за­конностью операций, отслеживание всего пути, проходимого ценной бумагой за период ее существования.

• *Деятельность по ведению и хранению реестра акционеров* осуществляет держатель реестра в установленном порядке.

• *Расчетно-клиринговая деятельность —* определение вза­имных обязательств по поставке (переводу) ценных бумаг и денежных средств участников в связи с операциями с ценными бумагами.

• *Деятельность по организации торговли ценными бумагами —* предоставление услуг по заключению сделок с ценными бумага­ми между профессиональными участниками рынка, включая дея­тельность фондовых бирж.

Права вкладчиков и акционеров на финансовом рынке обес­печиваются реализацией законодательных, институциональных, организационных мероприятий, прекращением деятельности ор­ганизаций, привлекающих денежные средства граждан и юриди­ческих лиц без соответствующих лицензий, принуждением к вы­полнению обязательств по решению судов, системой контроля за деятельностью организаций на финансовом рынке.

Создан Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров, являющийся неком­мерческой организацией, учредителями выступают федеральные органы исполнительной власти совместно с общественными объединениями, в том числе комитетами по защите обманутых вкладчиков и пенсионеров. Приоритет отдается защите населе­ния, мелких инвесторов и коллективных инвестиций путем ох­раны собственности (частной, государственной и др.), страхова­ния рисков, инвестиций, повышения эффективности судебной защиты, усиления контроля за отчетностью участников РЦБ. Для защиты эмитентов устанавливаются пределы их ответствен­ности перед инвесторами, регулируются скупки крупных паке­тов акций, раскрывается информация об инвесторах.

Проведение государственной политики в области развития фондового рынка возложено на *Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг* (ФКЦБ России), являющуюся федеральным орга­ном исполнительной власти. В регулировании фондового рынка участвуют соответствующие комитеты и подкомитеты Феде­рального Собрания, Минфин России, Центральный банк Рос­сии, Министерство имущественных отношений Российской Фе­дерации, МАП России, органы государственной власти субъек­тов РФ\*. Представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливают предельные объемы ценных бумаг, эмитируемых органами власти соответст­вующего уровня.

\* Во многих странах рынок ценных бумаг является наиболее регламентирован­ным сектором экономики. В США еще в 1933 г. принят закон о ценных бумагах и создана Комиссия по ценным бумагам и биржам со своими подразделениями в штатах. При этом государственное регулирование все более детализируется в интересах развития конкуренции и снижения риска вложений.

ФКЦБ России в соответствии с Положением, утвержденным указом Президента РФ от 3 апреля 2000 г. № 620, осуществляет разработку направлений развития рынка ценных бумаг, утвер­ждает стандарты эмиссии, правила профессиональной деятель­ности, связанной с ценными бумагами, порядок ведения реест­ра, выдает и аннулирует лицензии на деятельность с ценными бумагами, координирует деятельность на рынке ценных бумаг и выполняет другие преимущественно контрольные функции. Полномочия Федеральной комиссии не распространяются на эмиссии долговых обязательств Правительства РФ и ценных бу­маг субъектов РФ.

Постановления Федеральной комиссии по вопросам ее ком­петенции обязательны для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъ­ектов РФ и органами местного самоуправления, а также про­фессиональными участниками рынка ценных бумаг и саморегу­лируемыми организациями. Нормативные акты по вопросам регулирования рынка ценных бумаг принимаются федеральны­ми органами исполнительной власти в пределах их компетенции по согласованию с Федеральной комиссией.

ФКЦБ России имеет региональные отделения (территори­альные управления, региональные комиссии). Они образуются по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и действуют на основании положения. Их деятельность на­правлена на обеспечение выполнения норм и правил функционирования фондового рынка, реализацию принимаемых Феде­ральной комиссией решений и контроль за деятельностью уча­стников рынка ценных бумаг.

Территориальные управления контролируют профессиональ­ных участников фондового рынка, в частности чековые инве­стиционные фонды. В компетенции региональных комиссий — местные предприятия, не являющиеся эмитентами федераль­ного значения, региональные муниципальные займы.

Назначение на должность председателя ФКЦБ России осу­ществляет непосредственно Президент РФ.

Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ расширил юрисдикцию МАП Рос­сии на РЦБ. Министерство оценивает конкурентную среду во всей финансовой сфере (банки, РЦБ, пенсионные и страховые фонды и др.), контролирует концентрацию капитала на финан­совом рынке и другие действия, ограничивающие конкуренцию.

Профессиональные участники рынка ценных бумаг на осно­ве добровольного объединения учреждают саморегулируемые организации. Они разрабатывают обязательные для своих чле­нов правила поведения на рынке ценных бумаг и контролируют их соблюдение. Федеральная комиссия выдает разрешение на деятельность саморегулируемых организаций.

Основной целью государственного регулирования РЦБ явля­ется привлечение инвесторов на фондовый рынок. Но за 10 лет он так и не стал сколько-нибудь существенным средством мо­билизации капитала, а до 17 августа 1998 г. обслуживал в ос­новном потребности в финансировании бюджетного дефицита. Несомненно, государственное регулирование должно быть более результативным, в полной мере защищать права собственников, стимулировать инвестиции, снижать и страховать риски. Важно, чтобы АО не ограничивались представлением общественности годовых балансов, а знакомили инвесторов с полной и досто­верной информацией о финансовом состоянии предприятия.

## 5.4. Регулирование денежного обращения

***Денежное обращение*** представляет собой форму движения денег, в процессе которого они выполняют свои функции. Функцию средства обращения многократно выполняют полно­ценные деньги и их заменители (бумажные деньги) в моменты обмена товара на деньги, что одновременно фиксирует поступ­ление денег за товар. Бумажные деньги вводятся государством, оно устанавливает им курс, но реальная стоимость, которую представляют бумажные деньги, не зависит от власти и опреде­ляется законами денежного обращения.

В обязательствах, погашениях долгов деньги выступают как средство платежа. Долговое обязательство покупателя перед продавцом, переходя из рук в руки, становится платежным средством и при прочной гарантии (банка) превращается в банкноту или кредитные деньги. Кредитные деньги, имея пер­воначально обеспечение, постепенно становятся неразменными, т.е. фактически бумажными деньгами.

Не участвующие по каким-либо причинам в обращении деньги уходят в сокровище, обусловливая концентрацию хране­ния денег в банках, которые посредством кредитования находят им прибыльное применение.

В прежней экономике государство активно вмешивалось во все функции денег, в том числе определяло меру стоимости пу­тем назначения цен. В рыночной экономике государство кос­венно регулирует цены, не устанавливая, как правило, их номи­нального уровня. Другие функции деньги выполняют под регу­лирующим воздействием государства.

Согласно Конституции РФ в ведении Российской Федера­ции находятся денежная эмиссия, валютное регулирование, ос­новы ценовой политики. Денежной единицей является *рубль.* Денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком Рос­сии, введение и эмиссия других денег не допускаются. Основ­ной функцией Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он выполняет независимо от орга­нов власти.

В регулировании денежного обращения государство опирает­ся на банковскую систему, в которую кроме Банка России входят банки с госучастием (Внешторгбанк, Внешэкономбанк, банк «Еврофинанс», Сберегательный банк), коммерческие банки, фи­лиалы, представительства иностранных банков. Внешторгбанк и Сбербанк относятся к специализированным банкам, функциони­рующим на основе особых нормативных актов.

Банк России контролирует практически все элементы систе­мы безналичных и наличных расчетов. Он имеет 1336 расчетно-кассовых центров (РКЦ), которые обслуживают 10 тыс. банков и их филиалов, 8 тыс. клиентов коммерческих банков, 90 тыс. бюджетных организаций, а также представительные и исполни­тельные органы власти, их учреждения и организации, государственные внебюджетные фонды, клиентов в регионах, где нет кредитных организаций. Главной клиентурой Банка России по операциям как актива, так и пассива являются Министерство финансов Российской Федерации (казначейство) и коммерче­ские банки.

Банк России контролирует кредитные учреждения по не­скольким направлениям: регистрирует новые учреждения, ли­цензирует их деятельность; устанавливает экономические нор­мативы, которые они должны соблюдать; разрабатывает и вво­дит регулирующие нормы в рамках административного права. В то же время коммерческие банки привлекаются для обслужива­ния реализации государственных инвестиционной и конверсион­ной программ, господдержки завоза продукции в районы Край­него Севера, операций с облигациями государственных займов, драгоценными металлами, счетов МНС, ГТК России.

Государство гарантирует сохранность вкладов во всех банках, в которых ему принадлежат более 50% голосующих акций (до­лей): Сбербанк, Внешторгбанк, ряд бывших совзагранбанков. В коммерческих банках собственные средства составляют лишь около 10%, а 90% — заемные. Сбои в операциях коммерческого банка отражаются на его пайщиках и клиентах.

Регулирование денежного обращения осуществляется на основе проводимой Банком России согласованной с Прави­тельством РФ денежно-кредитной политики. Основные ее на­правления ежегодно представляются для рассмотрения Федеральному Собранию. Денежно-кредитная политика заключает­ся в государственном воздействии на денежное обращение и денежную массу, на рынок денежного капитала, цену денег. Она дополняет финансово-бюджетную политику, но не имеет фискального характера.

Отсутствие государственного регулирования денежного об­ращения дезорганизует экономику, усиливает хозяйственные диспропорции, обесценивает доходы, ведет к стагнации произ­водства. Во многих странах в условиях даже экономической ста­бильности широко используются контроль процентных ставок по кредитам и депозитным вкладам, отраслевое квотирование ссуд, обязательное страхование средств вкладчиков и другие способы регулирования денежного обращения.

Современная денежно-кредитная политика ведет начало с распада единого рублевого пространства.

Либерализация экономики в 1992 г. вызвала одномоментный рост цен (на 300% в январе 1992 г.); рост также продолжался и последствии. С середины лета 1992 г. была прекращена выдача Банком России кредитов банкам бывших республик СССР. В 1993 г. обмен банкнот решил судьбу рублевой зоны.

Фактически утвердилась монетарная денежно-кредитная по­литика с использованием как централизованного (через Банк России) распределения кредитных ресурсов, так и непосредст­венно денежных рынков. В течение ряда лет удавалось прово­дить умеренную налично-денежную эмиссию, контролируя инфляцию (без срывов в гиперинфляцию); не снижать курс рубля ради пополнения бюджета.

По принципиальным направлениям денежно-кредитная по­литика не претерпела существенных изменений и после кризиса 1998 г. (ограничение денежной массы, жесткая увязка с золото­валютными резервами и т.д.).

Глобализация экономики породила тенденцию интернацио­нализации денежной политики, валютной консолидации. Для многих стран своя валюта стала дорогим удовольствием, вызы­вая инфляцию, девальвацию, финансовые кризисы. Междуна­родной валютой уже стал евро, вызревает идея единой валюты для стран Америки. Не исключено, что в XXI в. получат хожде­ние в основном три валюты: для Европы — евро, Америки — доллар, Азии — иена.

Присоединение к международной валюте снимает с государ­ства ряд сложных проблем, но и лишает его экономической са­мостоятельности. Денежно-кредитная политика России во многом уже определяется внешними факторами, зависит от ме­ждународных финансовых организаций, перспектив рефинанси­рования и реструктуризации внешнего долга. Тем не менее в России достаточно широкое поле для проведения собственной денежно-кредитной политики в интересах развития националь­ной экономики.

Инструменты денежно-кредитной политики — контроль за денежной массой в обращении, процентные ставки по вкладам и кредитам, рефинансирование Банком России, нормы резерви­рования средств коммерческих банков в Банке России, опера­ции Банка России на открытом рынке, валютное регулирование и другие должны использоваться более активно в интересах по­вышения эффективности производства, а не в угоду абстракт­ным догмам.

Банку России и Правительству РФ следует однозначно зая­вить о таких приоритетах денежно-кредитной политики, как восстановление оборотных средств в производственной сфере, поддержка занятости населения, жесткий контроль за оттоком капитала, вытеснение денежных суррогатов из оборота, дедолларизация экономики, страхование вкладов, построение адек­ватной банковской системы.

### 3.4.1. Регулирование денежной массы

Основными задачами регулирования денежной массы явля­ются оптимизация количества денег в обращении, вытеснение денежных суррогатов. В нормальной экономике и естественных рыночных условиях количество платежных средств регулируется объемом выпуска продукции и изменением цен.

К. Маркс вывел формулу количества денег в обращении при равновесии на рынке и продаже за живые деньги. Оно опреде­ляется как сумма цен товаров минус товары, проданные в кре­дит, плюс деньги, необходимые для наступивших платежей, ми­нус взаимопогашающиеся платежи и обратно пропорционально скорости обращения одноименных денежных единиц.

Если бумажных денег выпускается больше, чем необходимо для обращения полноценных денег, сумма цен товаров соот­ветственно увеличивается. Рынок приравнивает бумажные деньги к тому количеству полноценных денег, которое они ре­ально представляют.

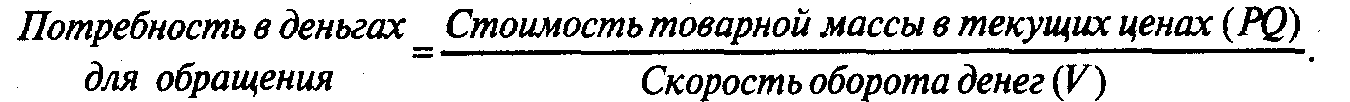
Денег в обращении всегда столько, сколько нужно, каков спрос на национальную» валюту. При наличии спроса денежная масса растет без дополнительной эмиссии (действие мультипли­катора). Но платежеспособный, т.е. оплаченный товарами, спрос на рубли, естественно, искажается, если можно за товар запла­тить чем-либо другим.

В формуле рыночного равновесия, известной как уравнение Фишера: *MV = PQ,* при бартерных операциях количество денег (*М*) можно разделить на две части: реальные деньги (*М2*) и за­менители *(М*х*),* тогда *М = М2 + М*х*.* Вытеснить *М*х можно только эмиссией.

Скорость обращения денег *(V)* зависит от соотношения склонности населения к потреблению и сбережению; если склонность к сбережению понижается, то вклады в банках уменьшаются. Денежное сжатие приводит к замедлению скоро­сти обращения денег, что следует из преобразования вышепри­веденной формулы:



Чем меньше знаменатель, тем больше результат, т.е. длиннее цикл оборота денег. Замедление скорости обращения вызывает рост спроса на деньги:



Чем меньше скорость оборота (знаменатель), тем больше их требуется для обращения. Такой результат не наблюдается, лишь если при сокращении денежной массы снижаются рыночные це­ны. Следовательно, в сжатии денежной массы заложено противо­речие, и если оно не разрешается, то появляется диспропорция между материальными и денежными ресурсами, прерывается де­нежное обращение, растут неплатежи, в том числе и в бюджет, из бюджета, между хозяйствующими субъектами, т.е. наступает пла­тежный кризис в сфере частных и государственных финансов. В производственном секторе это ведет к нехватке оборотных средств, угнетению деловой активности.

Объемы денежной массы регулирует Банк России, используя инструменты денежно-кредитной политики. Банк России и Минфин России разрабатывают баланс денежной сферы с уче­том сводного баланса коммерческих банков. Баланс в обобщен­ном виде показывает динамику денежных потоков, которые должны регулироваться исходя из потребностей экономики.

Для анализа движения денег используются показатели соста­ва и структуры денежной массы, включающей следующие де­нежные агрегаты:

|  |  |
| --- | --- |
| *Агрегаты* | *Характеристика агрегатов* |
| М0 Наличные деньги в обращении вне банковской сферы  Ml М0 + средства предприятий на расчетных счетах в бан­ках, депозиты населения до  востребования, средства страховых компаний  М2 Ml + срочные депозиты населения в банках, компенса­ции, краткосрочные государственные  обязательства  М3 М2 + сертификаты, обязательные государственные займы | |

Ml — *денежная база,* т.е. деньги, выпущенные Банком Рос­сии (без учета наличности в хранилищах), включая обязатель­ные резервы коммерческих банков в Банке России. Ее динами­ка определяется политикой Банка России по кредитованию коммерческих банков, операциями на вторичном РЦБ и валют­ном рынке.

М2 — *денежная масса,* т.е. наличные и безналичные деньги, принята в качестве основного показателя денежного обращения, монетизации экономики.

Объем денежной массы определяется на основе выявления корреляции между динамикой ВВП и денежным предложением, учитывается скорость обращения денег.

В мировой практике применяется норматив монетизации (отно­шение количества денег к ВВП) — 60—80%. В Швейцарии она составляет 138%, США — 120, Японии — 112, Китае — 110, Ве­ликобритании — 109, Германии — 67; в бывшем СССР— 70%; в России — 14%.

Высокая монетизация объясняется свободной конвертацией валюты с оседанием ее за рубежом. В России количество денег соответствует реальным экономическим отношениям. Банк Рос­сии удовлетворяет спрос на деньги и имеет запасы наличности.

Структура денежной массы выявляет также соотношение между наличными и безналичными деньгами (табл. 5.3). Более 40% денежной массы приходится на наличные деньги (в разви­тых странах — 4%), такой высокий показатель создает условия для роста теневого сектора, уклонения от уплаты налогов, за­трудняет эффективное регулирование денежных потоков.

*Таблица 5.3.* ***Объем и структура М2 в 1998 г.***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *Показатель* | *Сумма, млрд руб.* | *%* |
| Наличные деньги в обращении 170,0 41,9 | | |
| Расчетные и текущие счета предприятий 96,0 23,6 | | |
| Срочные депозиты 140,0 34,5 | | |
| Итого 406,0 100,0 | | |

В стране обращаются как минимум 4 средства платежа: рубль, доллар, бартер, зачет\*. И это вызывает сбои в денежном обращении. Так, при сокращении денежной массы и росте объема наличных денег последние переводятся в иностранную ва­люту. Наличных долларов обращается в 2 раза больше наличных рублей (по курсу), 2/3 сбережений население хранит в долларах. Важным средством регулирования денежного обращения явля­ется *эмиссионная политика.* В макроэкономическом смысле эмиссия — это устранение кассового разрыва. На основе анали­за финансового баланса страны выявляется недостающая сумма денег, которая вписывается в доходную часть бюджета, распре­деляется по статьям, после этого могут печататься дополнитель­но денежные знаки.

\* Доля «живых» денег в расчетах за январь 2000 г. составила: по системе РАО «ЕЭС России» 32,5%; ОАО «Газпром» — 18; МПС России — 60,5, по трем есте­ственным монополиям в целом — 32,6%.

Эмиссия необходима при любой модели развития. В плано­вой экономике кассовый разрыв обычно обусловливается по­требностями производства. При переходе к рынку эмиссия ото­рвалась от реального сектора, денежные ресурсы стали обслужи­вать в основном операции на финансовых рынках. И при ненадежном государственном регулировании финансовых рын­ков, когда кредиты под оборотные средства предприятиям ока­зываются на валютном рынке, возможен рост инфляции.

*Инфляция* означает переполнение обращения избыточной по сравнению с потребностями товарооборота массой бумажных денег, их обесценение по отношению к реальному денежному эквиваленту. На инфляцию могут влиять кроме эмиссии также монополизм производителей, рост издержек производства, кос­венных налогов и другие факторы. Ее следствием является по­вышение цен, падение курса национальной валюты.

При плановой экономике цены удерживаются в заданных параметрах и инфляция в открытой форме не проявляется. Но обратной стороной подавления инфляции таким способом ста­новится товарный дефицит. В рыночной экономике в зависимо­сти от масштаба и направления государственного регулирования возможны открытая инфляция вплоть до гиперинфляции или умеренная (регулируемая) инфляция.

Открытая инфляция наступает вследствие прежде всего мани­пулирования денежной массой без контроля за ценообразованием. При гиперинфляции товары отдают не за деньги, а в обмен на другой товар, т.е. деньги перестают выполнять свои функции.

*Умеренная инфляция* означает увеличение денежной массы в течение сравнительно продолжительного времени, что способст­вует росту инвестиций, сокращению неплатежей, привлечению кредитов, т.е. накоплению предпосылок экономического роста, без чего невозможно увеличение доходов предприятий, плате­жей в бюджет.

От инфляции выигрывают биржевые спекулянты, финансо­вые институты, экспортеры; всегда проигрывает население, те­ряя как при росте инфляции, так и от некоторых мер борьбы с ней (отказ от индексации заработной платы и др.). Основной удар оно получает от повышения цен как на отечественные, так и на импортные товары, когда государство не регулирует продовольственный и валютный рынки.

*Дефляция* представляет собой изъятие денег из обращения, выпускаемых в период инфляции, ограничение денежной массы путем сокращения кредитных вложений, расходов бюджета, повышения процентных ставок, замораживания вкладов, усиления налогового бремени на население. Ее следствием является сни­жение цен, рост покупательной способности национальной ва­люты, увеличение безработицы.

О дефляционных процессах свидетельствуют продажа сырья посредникам по низким ценам с последующим получением полной цены за рубежом (вывоз капитала); перевод продавцами и покупателями денег в недвижимость, за границу; снижение цен в замаскированной форме (неплатежи, бартер, взаимозачеты и другие неденежные расчеты).

В течение всего периода реформ в денежно-кредитной поли­тике причудливо переплетались и чередовались элементы как инфляции, так и дефляции.

В 1992 г. были открыты все каналы для инфляции, которая порой переходила в гиперинфляцию, вслед за этим вводились меры дефляционного характера. Так, в 1992 г. инфляция соста­вила 2600%, в 1997 — 12, а в 1998 г. опять поднялась до 84,4%, в 1999 г. — 36,5%. Реальный сектор находится в тисках дефляции (отсутствие денег, кредитов, неплатежи), а на потребительском рынке бушует инфляция.

Преобразование формулы *MV* = *PQ* в *Р =*  свидетельствует, что рост цен *(Р)* обратно пропорционален объему производимой продукции. Сокращение производства повышает инфляцию да­же при той же денежной массе.

Следовательно, проблема эмиссии, инфляции не в количест­ве денежных знаков, а в том, что деньги непрочно связаны с производством, долгосрочными проектами, уходят из экономи­ки, не проведя полезную работу. При разумном использовании эмиссионных денег инфляционные последствия кредитной эмиссии сводятся к минимуму и не угрожают финансовой ста­бильности. Эмиссионные деньги целесообразно вкладывать в следующих формах:

• Прямые государственные расходы на новые объекты об­щегосударственного значения.

• Точечные вливания дешевых денег в больших размерах в приоритетные направления, под инвестиционные проекты.

• Льготное и целевое потребительское кредитование населения.

• Программы развития машиностроения.

Чтобы эмиссионные деньги не попадали на спекулятивные рынки, проводится направленная кредитная эмиссия: региону доводится квота денег, они их направляют в производство, кон­тролируя движение вплоть до поставщиков; реальному сектору предоставляются льготные банковские кредиты.

Кредитная эмиссия, льготные денежные ресурсы могут не­сколько повысить инфляцию, но с временным лагом, а прежде того деньги совершат несколько оборотов. Это небольшая плата за экономический рост.

В конце 1990 годов западные страны добились феноменальных успехов в борьбе с инфляцией. В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) она не превышает 3% в год, в США — 1,9, Великобритании — 1,3%, это самый низкий уровень с 1950 г. Частично помог экономический кризис в Японии и финансо­вый кризис в Юго-Восточной Азии. Вместе с тем страны научились ужесточать денежно-кредитную политику при инфляционном давлении без ущерба для экономического роста.

### 5.4.2. Кредитование реального сектора

Финансирование воспроизводства осуществляется в основ­ном реальными деньгами, сбережениями предприятий и населе­ния. Временно свободные денежные средства мобилизует и на­правляет на развитие экономики в виде кредитов банковская система. Производство не может обходиться без кредитов, осо­бенно под оборотные средства.

Банки являются активными участниками экономических и финансовых отношений. Банки и производство — две стороны медали: банки не жизнеспособны без производства, а производство не может функционировать без банков; они заинтересова­ны в процветании друг друга\*.

\* Кризис в экономике, приведший к массовым неплатежам, отразился и на бан­ковской системе, что проявилось не только в крупных убытках, которые понес­ли банки, но и в банкротстве многих из них. Безусловно, какие-то банки по­страдали из-за рискованной политики. Но главным элементом риска являются условия, в которых они действуют.

Однако связь банков с реальным сектором не означает, что надо стремиться к слиянию банковского и промышленного ка­питала. В большинстве стран запрещено законом формирование финансового капитала, так как банки в этом случае направляют средства лишь в свои предприятия, а основное назначение бан­ков — не инвестировать, а кредитовать.

Предпосылкой кредитования является наличие на счетах од­них предприятий свободных денег и потребность в деньгах у других предприятий. Источники поступления средств для кре­дитования, объемы и направления кредитных вложений плани­руются кредитными организациями. В условиях дезорганизации денежного обращения, использования неденежных форм расче­тов кредитное планирование весьма затруднено и кредитные планы приобретают характер прогнозов.

Согласно законодательству, банки — это коммерческие ор­ганизации, предприятия, их продукция — обслуживание движе­ния денег, они действуют в интересах увеличения прибыли, размещают средства там, где более выгодно.

На начало 2000 г. действовали 1339 коммерческих банков, из них финансово-стабильных около 1000, остальные имеют дефи­цит капитала и не могут самостоятельно решить свои проблемы. В список 500 ведущих банков Европы входят 5 банков России: Сбербанк, Газпромбанк, Внешэкономбанк, Онэксимбанк, Собинбанк. Около 10% банков имеют в уставном капитале ино­странные инвестиции, их доля в совокупном капитале банков России — 14% (квота, установленная Банком России, — 12%).

Валюта балансов всех коммерческих банков не превышает 100 млрд долл., причем 50% приходится на Сбербанк; это уро­вень среднего западного банка. Суммарные их активы по отно­шению к ВВП составляют менее 24% (в Англии — 250%, Гер­мании — 170, Китае — 120, Индии — 50%).

В мировой практике различаются универсальные, инвести­ционные, ипотечные, работающие с населением и другие банки. В России специализация коммерческих банков практически от­сутствует. В Послании Президента РФ парламенту отмечается, что нужны банки двух типов: расчетные центры и инвестицион­ные. Первые обеспечивают прозрачность перечислений средств клиентов, налоговые платежи и др.; вторые — эффективное размещение вкладов, отбор максимально выгодных проектов. Нужны и государственные банки с льготными условиями креди­тования для выполнения специальных функций (обслуживание госдолга и т.д.).

Становление банковской системы проходило в условиях стройства экономики страны. Коммерческие банки выросли на инфляционной прибыли, сверхвысоких процентных ставках и марже, прокручивании бюджетных денег, валютной спекуляции, грабеже клиентов, т. е. как не кредитные, а финансовые органи­зации, перекачивающие средства из реального производства.

После 17 августа 1998 г. балансы банков уменьшились в 3—4 ра­за, лишились лицензий банки с 1/4 всех банковских активов, 300 банков оказались на грани банкротства. Банки вложили в ГКО около 60 млрд руб. и эти деньги надолго выведены из оборота. Всего банковская система потеряла 100—150 млрд руб., в том чис­ле 45 млрд руб. из-за отказа государства платить по долгам.

. Разработана программа постепенной (3—4 года) реструкту­ризации банковской системы, которую реализует созданное на коммерческих началах Агентство по реструктуризации кредит­ных организаций (АРКО).

На помощь за счет АРКО могут рассчитывать банки, кото­рые в течение последних шести месяцев имели:

• не менее 1% частных вкладов от совокупной доли вкладов граждан во всех российских банках;

• не менее 1% активов от совокупной доли активов всех рос­сийских банков в виде предоставленных юридическим лицам кредитов (кроме кредитов, предоставленных банкам);

• не менее 20% частных вкладов от совокупной доля вкла­дов граждан в банках, расположенных на территории субъекта РФ (включая филиалы кредитных организаций, головные офисы которых расположены на территории иных субъектов РФ);

• не менее 20% активов от совокупной доли активов бан­ков, расположенных на территории субъекта РФ (включая филиалы кредитных организаций, головные офисы кото­рых расположены на территории иных субъектов РФ).

Банк, удовлетворяющий хотя бы одному из перечисленных критериев, переходит под управление агентства, если достаточ­ность капитала банка не превышает 2% и банком не удовле­творяются требования отдельных кредиторов по денежным обязательствам.

Банк России регулирует различные стороны деятельности коммерческих банков, связанной с кредитованием, основными инструментами при этом являются:

**1.** *Минимальный размер уставного капитала* создаваемого банка; он должен быть не ниже суммы, эквивалентной 1 млн евро, дочерней кредитной организации иностранного банка — 10 млн евро, банка, ходатайствующего о получении генеральной лицензии на осуществление банковских операций, — 5 млн ев­ро. Рублевый эквивалент минимального размера уставного ка­питала определяется ежеквартально на основании курса европоотношению к рублю, установленного Банком России.

**2.** *Рефинансирование.* Банк России, осуществляя рефинанси­рование, предоставляет коммерческим банкам краткосрочные кредиты по учетной ставке, имеющей реальный положительный уровень (по отношению к инфляции), на рыночной основе, под залог активов. Предоставлению кредитов предшествует работа по анализу финансового состояния банка, определению его пла­тежеспособности, соблюдения обязательных экономических нор­мативов. Кредитные ресурсы определяют правительственная комиссия по вопросам финансовой и денежно-кредитной поли­тики и Совет директоров Банка России.

**3.** *Резервные требования.* Устанавливается норматив обяза­тельных резервов, суммы которых депонируются коммерческими банками в Банке России (в процентах к обязательствам кре­дитной организации, но не более 20%). Обязательные резервы устанавливаются и по привлеченным банками ресурсам ино­странной валюты.

Снижение нормативов резервов вызывает приток денег в экономику, так как банки получают возможность больше их выбрасывать на рынок, т.е. увеличиваются кредитные ресурсы. По резервам валютных средств такой же результат достигается не снижением, а повышением нормативов. Банки вынуждены продавать валюту, чтобы не отвлекать ее в резерв, Банку Рос­сии, который ее покупает, печатая для этого рубли. В результате пополняются валютные резервы Банка России без резкого паде­ния курса доллара. Количество рублей в обращении увеличива­ется, предприятия могут совершать платежи.

Кредитный рынок подразделяется на денежный рынок и рынок капиталов. Денежный рынок предназначается для краткосрочных, а рынок капиталов — для средне- и долгой срочных ссуд. Структура банковских активов России больше приспособлена к краткосрочному кредитованию. Такие кре­диты берут торговые, посреднические фирмы, предприятия ТЭК с быстрой оборачиваемостью средств. Предприятиям, которым в короткий срок получить прибыль и вернуть долг сложно, банки предоставляют кредиты неохотно и под более высокие проценты.

Реальный сектор кредитуется при условии надежности за­емщиков, возможности контроля их финансов, наличия у бан­ков «длинных» денег, соразмерности между ожидаемым доходом и риском.

При принятии решений о долгосрочном кредитовании в первую очередь оцениваются инвестиционная привлекатель­ность проектов, а также наличие факторов неопределенности, ставящее под сомнение возвратность кредита и процентов по нему. При финансировании крупного проекта часто применяет­ся заимствование денежных ресурсов под гарантии. Кредитные риски в таких случаях распределяются среди участников проекта пропорционально вложенному капиталу.

Основную роль в кредитовании играют частно-коммерческие организации. Государственный кредит выступает на стыке фи­нансовых и кредитных денежных отношений, имея черты тех и других и выполняя регулирующие и фискальные функции в ка­честве кредитора, заемщика и гаранта по кредитам коммерче­ских банков.

Государственное кредитование осуществляется прежде всего за счет средств Бюджета развития с помощью Банка развития. На бюджетное кредитование переводятся не только предприятия, но и отрасли с сезонным циклом производства. Получая бюд­жетные ссуды на более выгодных условиях, предприятия пре­кращают кредитные отношения с коммерческими банками.

Бюджетное кредитование можно рассматривать как времен­ную меру поддержки предприятий в кризисный период. С вос­становлением утраченных из-за инфляции оборотных средств предприятия смогут брать и возвращать займы, что позволит нормально функционировать кредитной системе.

В развитых страдах доля кредитов в финансировании затрат производства составляет 30—60%, доля банков в перераспреде­лении сбережений в инвестиции — 40—50%. Нормативом кре­дитования экономики принято считать 100% к ВВП. Отношение совокупного объема банковских кредитов предприятиям и граж­данам к ВВП составляет: США — 119%, Германия — 113, Япо­ния — 193, Россия — 11% (по зарубежным рейтингам — 49-е место в мире). Кредиты нефинансовому сектору и гражданам составляют 1/3 банковских активов в России, в том числе про­мышленности — 20%\*.

\* Обеспеченность кредитов составила: залог — 76%, поручительство — 23,5, га­рантии — 0,5, необеспеченные — 15% от всех выданных сумм.

Государство отказалось от банковской монополии, но как видно не повернуло коммерческие банки лицом к проблемам экономики страны. Банковская система действует сама по себе, порой в интересах узкой группы лиц. Из наиболее возможных вложений средств (кредитование производства, прямые инвести­ции в реальный сектор, рынки ценных бумаг, межбанковских кредитов и валюты, доверительное управление крупными пред­приятиями) банки выбирают те, которые дальше от производст­ва. Они стремятся обслуживать экспортные операции, бюджет­ные деньги, размещают средства в зарубежных банках, т.е. выво­зят капитал, осуществляют другие небанковские операции, уходя от кредитования инвестиций. Долгосрочные кредиты предпри­ятиям в структуре активов банков сократились до 4—5%. Ряд крупных банков включился в процесс скупки контрольных паке­тов акций, оказавшись в результате собственниками ведущих предприятий России. Однако банковское управление не привело к повышению эффективности производства.

В мире основным инструментом кредитной политики являются *процентные ставки,* это мощный рычаг всей экономической поли­тики, вмешательства государства в рыночный процесс. Они влия­ют на инфляцию, инвестиционное кредитование, номинацию го­сударственного долга, распределение денег между реальным и спе­кулятивным секторами.

Ужесточение денежной политики, удорожание кредита ис­пользуются для ослабления инфляционного давления, компен­сации потерь финансовых институтов из-за инфляции, удержа­ния клиентуры. Но оно одновременно замедляет экономический рост и негативно сказывается на занятости населения.

Процентные ставки должны ориентироваться на уровень рентабельности промышленности, быть положительными, т.е. привязанными к уровням инфляции, валютного курса. Допус­тимы и отрицательные ставки (ниже уровня инфляции)\*.

\* В Китае доля инвестиций в ВВП — 1/3, процентная ставка отрицательная (но­минальная ставка минус индекс инфляции равняется минус 10%).

Ставка рефинансирования Банка России составляет 33%. Та­кие проценты ставят барьеры движению денег в реальный сектор экономики, который неспособен занимать дороже 10—15%.

Низкие процентные ставки (до 4% годовых) были использованы Л. Эрхардом при послевоенном восстановлении экономики Германии. В Европе процентные ставки редко где превышают 3% годовых, а в Японии — всего лишь 0,15%. Федеральная резервная система США продает деньги за 6% годовых.

Европейский центральный банк (ЕЦБ) в апреле 1999 г. снизил учетную ставку на 0,5%, чтобы способствовать выходу экономики ЕС из застоя. А в ноябре 1999 г. ставка была повышена с 2,5 до 3% годовых (Банк Англии — до 5,5%) для удержания инфляции ниже 2%, что признается уровнем ценовой стабильности. Повышение ставки успокоило финансовый рынок, повысило привлекательность евровалюты.

Российское государство может использовать процентные ставки в интересах экономического роста, опираясь на особое положение Сбербанка РФ, который мобилизует около 70% всех вкладов населения, обладает высоким рейтингом, развитой фи­лиальной сетью, государственными гарантиями по депозитам. Контрольный пакет акций Сбербанка принадлежит государству, что создает благоприятные условия для оживления кредитного рынка. Поскольку на процентные ставки Сбербанка ориенти­руются все другие банки, возможно удешевление кредитов в ка­честве государственной меры в интересах повышения инвести­ционной активности в стране. Уровень рентабельности про­мышленности не превышает 6%. Пусть льготные ставки ока­жутся ниже инфляции, это эффективнее, чем возрождать ГКО и занимать деньги за рубежом.

***Размеры получаемых вкладчиками средств при банкротстве банка***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Страна*** | ***Год введения системы страхования*** | ***Максимальное страховое покрытие*** |
| США | 1933 | 100 тыс. долл. |
| Турция | 1960 | 3 млн тур. лир |
| Индия | 1962 | 30 тыс. рупий |
| Канада | 1967 | 60 тыс. канад. долл. |
| Япония | 1971 | 10 млн иен |
| Франция | 1980 | 400 тыс. франков |
| Испания | 1980 | 1,5 млн пессет |
| Великобритания | 1982 | 10 тыс. фунтов стерлингов |
| Швейцария | 1984 | 30 тыс. франков |

Доверие к банкам в решающей степени формируется под влиянием политики государства. Хотя банки лопаются повсюду в мире, редко где от этого теряют частные вкладчики. В ряде стран после кризиса на возмещение ущерба расходуется 20—30% к объему ВВП. Страхова­ние вкладов применяется в 50% стран мира. В США их защищает федеральная система страхования депозитов. В Германии, Франции, Австрии, Швейцарии действует принцип банковской солидарности, т.е. страховые фонды принадлежат банкам — участникам союзов, которые ими управляют, деньги выдаются, если в каком-то банке складывается тяжелая ситуация.

Государство должно действовать более эффективно, на осно­ве общегосударственной концепции развития банковской сис­темы, увязанной с приоритетами, направлениями развития ре­ального сектора, потребностями в денежных потоках конкрет­ных отраслей. Для увеличения кредитных ресурсов, особенно за счет средств населения, необходимо ввести государственную систему страхования вкладов.

## 5.5. Регулирование валютного курса

Валюты подразделяются на три группы:

**1.** *Замкнутые валюты,* сфера использования которых огра­ничена территорией страны.

**2.** *Конвертируемые валюты,* т.е. обратимые в другие валюты.

**3.** *Ограниченно обратимые валюты,* т.е. конвертируемые лишь в некоторые другие валюты (в пределах определенной валютной зоны).

В СССР монополия государства на валютные операции, внешние экономические связи предопределяла и замкнутость национальной валюты. В процессе реформирования монополия перестала существовать как ограничивающая свободу предпри­нимательства, введена конвертируемость рубля, валютный рынок.

Режим конвертируемости национальной валюты по всем ви­дам текущих операций определяет ст. VIII Учредительного Со­глашения (Устава) МВФ, которым на страны — члены МВФ налагаются соответствующие обязательства. В соответствии с Указом Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 721 Россия приняла на себя эти обязательства. Правительство РФ и Банк России реализуют меры, вытекающие из указанных международных обязательств, придерживаются рекомендаций МВФ.

Основой валютной политики государства является регулиро­вание обменного курса рубля, т.е. цен иностранных валют, вы­раженных в рублях (валютных курсов). Валютный курс служит барометром состояния национальной денежной единицы, пла­тежного баланса, влияет на макроэкономические показатели, доходные и расходные статьи государственного бюджета.

В условиях открытой экономики величина валютного курса за­трагивает интересы буквально всех — от безработного до олигарха. Большая часть населения следит за информацией о валютном кур­се и в зависимости от нее принимает финансовые решения, при­чем возможно прямо противоположного содержания: одни валюту продают, другие покупают, одни так действуют из-за того, что курс повысился, а другие — из-за того, что он понизился.

Таким образом, исходя из корпоративной или личной выгоды одни участники валютного рынка могут ее достигнуть на основе понижения, другие — повышения курса нацио­нальной валюты. Экспортерам и производителям, у которых мала доля импортного сырья и комплектующих, выгоден низ­кий курс рубля, так как повышается конкурентоспособность отечественной продукции на мировом рынке и падает конку­рентоспособность иностранных фирм на внутреннем рынке России. Низкий курс выгоден и зарубежным покупателям российских предприятий (предприятия в долларах дешевеют). Импортерам, населению нужен сильный рубль: больше мож­но приобрести иностранных товаров, выше покупательная способность заработной платы. Спекулянтам важно, чтобы как можно дольше сохранялась неопределенность, скачкооб­разное изменение курсов, они умело используют кризисные ситуации и заинтересованы в них. Больше всего спекулянты боятся гарантирования динамики курса.

Крепкая, устойчивая валюта всегда благо, но конкретно вы­сокий или низкий курс может быть и полезным и вредным. Все зависит от валютного режима в стране, ситуации в экономике, соотношения между экспортом и импортом, целей, которые ставит курсовая политика.

Разноплановость отношений участников валютного рынка к курсу рубля убеждает, что Банк России не может отдать курсообразование во власть стихии, так как защищает национальные ин­тересы на мировом рынке и выступает покупателем и продавцом валюты. Рыночное регулирование валютного курса безопасно лишь в ограниченных пределах, когда предложение валюты дос­таточно по сравнению со спросом на нее. Но увеличение предложения — это длительный путь, требующий привлечения част­ных инвестиций, вкладов населения, расширения экспорта. И пока он не пройден, государственное валютное регулирование обязательно.

Различают следующие виды валютного регулирования:

**1.** Жесткий фиксированный курс, включая модификацию в виде валютного совета (Аргентина, Литва, Эстония).

**2.** Управляемый фиксированный курс — коридор (Бразилия, Россия до 17 августа 1998 г. и др.).

**3.** Плавающий, в том числе свободный, управляемый с по­мощью периодических интервенций курс (США, Япония, Рос­сия после 17 августа 1998 г. и др.).

Валютное регулирование осуществляется как экономически­ми, так и административными методами. *Экономические* методы (ставки рефинансирования, интервенции на бирже и т.д.) инте­ресы конкретных участников рынка не затрагивают, рассчитаны на добровольный выбор их поведения. *Административные* мето­ды предполагают волевое управление рынком с целью удаления с него нежелательных игроков и включают прямые запреты на какие-то операции.

Государство осуществляет также *валютный контроль,* кото­рый призван обеспечивать соблюдение законов о валютном ре­гулировании, т.е. определять соответствие валютных операций соответствующим нормативным актам, проверять выполнение обязательств в иностранной валюте перед государством, обосно­ванность валютных платежей, полноту и объективность учета и отчетности по валютным операциям. Объектами контроля слу­жат права собственности на валютные ценности, функциониро­вание валютного рынка, валютные счета и операции юридиче­ских и физических лиц.

Основными направлениями валютного регулирования яв­ляются.

**1.** Определение курса рубля на основе спроса и предложения на валютном рынке.

**2.** Обязательная продажа экспортерами части валютной вы­ручки для формирования валютного резерва.

**3.** Продажа иностранной валюты юридическим лицам для целей импорта, иностранным инвесторам для перевода за гра­ницу прибыли и дивидендов.

**4.** Запрет расчетов и платежей между юридическими лицами и гражданами в иностранной валюте.

**5.** Установление пределов вывоза гражданами валюты за рубеж.

Валютное регулирование использует понятия *резидента* (предприятие, организация с местонахождением в России, а также физические лица, постоянно проживающие в России, в том числе временно находящиеся за ее пределами) и *нерезиден­та* (юридические и физические лица за пределами России).

Валютное регулирование и контроль концентрируются на пресечении спекуляций против рубля, незаконного вывоза ва­люты, расширении использования рубля во внешнеторговом обороте, дедолларизации экономики. Для организаций и част­ных лиц устанавливаются ограничения покупки и продажи ино­странных валют, а также другие ограничения с целью уменьше­ния дефицита платежного баланса и поддержания курса нацио­нальной валюты.

Полученная резидентами иностранная валюта должна обяза­тельно зачисляться на их счета в уполномоченных банках, они могут продавать ее на внутреннем рынке. Покупка и продажа инвалюты, минуя уполномоченные банки, не допускается.

Текущие валютные операции резиденты осуществляют без ограничений, а операции, связанные с вложением капитала, — в порядке, установленном Банком России. Вывоз иностранной валюты из России резидентами регламентируется Банком Рос­сии и ГТК России.

Нерезиденты могут без ограничений продавать и покупать валюту за рубли, ввозить ее в Россию.

Банк России в условиях функционирующего валютного ре­жима не берет на себя никаких обязательств по уровню курса, но решает задачу создания благоприятных для рубля условий на валютном рынке, обеспечения экономически обоснованной ди­намики курса, сглаживания ее в ту и другую сторону, пресече­ния угроз дестабилизации национальной валюты.

Валютный курс устанавливается на единой торговой сессии (ETC) ежедневно в 11.30. ETC объединяет все региональные ва­лютные рынки, и средний курс по итогам торгов приобретает общероссийское значение. К торгам допускаются банки — чле­ны валютных секций всех валютных бирж и банки с валютной лицензией. Обязательным является депонирование рублей и долларов на счета за день до торгов. Стандартным лотом служат 1000 долл. США. Предел отклонения значения курса заявок ус­тановлен в размере 15% от средневзвешенного курса предыду­щих торгов. В случае большего отклонения торги прерываются для изучения ситуации. Выставляя заявки, банк указывает объем продажи (покупки) валюты, курс обмена. Сделка заключается на двусторонней основе, когда котировки продавца удовлетво­ряют покупателя, что исключает сделки по нереальным курсам. Через Интернет участники торгов — банки и их клиенты могут в режиме реального времени видеть ситуацию на рынке, изме­нение котировок и оказывать влияние на конъюнктуру.

Банк России в торги не вмешивается, но может воздейство­вать на курс рубля следующими рычагами:

• валютные интервенции;

• изменение процентных ставок по операциям на денежном рынке;

• депозитные операции для регулирования рублевой лик­видности на межбанковском рынке;

• изменение порядка обязательной продажи экспортерами части валютной выручки;

• депонирование импортерами в обслуживающем банке суммы рублей, равной сумме аванса (по курсу на день приобретения валюты), при предоплате по договорам на импорт товаров;

• изменение резервных требований и других экономических нормативов кредитных организаций;

• изменение порядка проведения валютных торгов на упол­номоченных валютных биржах и правил совершения ва­лютных операций;

• предоставление права ввоза валюты лишь при условии декларирования;

• установление для коммерческих банков лимита остатка кассы в инвалюте, запрет банкам иметь на конец дня по­ложительную валютную позицию;

• продажа валюты населению только через валютные счета и кассы коммерческих банков при свободной ее скупке через обменные пункты и другие ограничения хождения наличной валюты;

• запрет для участников рынка на покупку валюты с целью инвестирования в ценные бумаги;

• выпуск Банком России собственных облигаций в качест­ве альтернативы для коммерческих банков вложению средств в валюту.

Одни из перечисленных мер Банк России использует, дру­гими может воспользоваться при необходимости.

Так, валютная интервенция (продажа или скупка Банком России иностранной валюты) или повышает, или понижает курс рубля. Для повышения курса Банк России выбрасывает на ры­нок иностранную валюту, она дешевеет, а рубль дорожает. Ва­лютные резервы сокращаются. Когда их остается немного или валюта требуется для других нужд, он может выступить покупа­телем на рынке валюты и курс рубля понизится. Рубль дешеве­ет, а валюта расходуется, например, на выплату по внешнему государственному долгу. В этом случае поднимаются цены на импортные товары, население теряет, т.е. долг частично выпла­чивается за счет населения. Когда рубль дорожает (доллар пада­ет), то валютные резервы тратятся на поддержание рубля, поку­патели долларов довольны: можно закупить больше импортных товаров и дешевле продать, т.е. население выигрывает.

Если сальдо валютных операций Банка России на ММВБ равно нулю, это означает, что резервы на поддержание рубля не используются и курс удерживается другими способами.

В условиях действующего порядка курс рубля фиксируется ежедневно; Банк России официально объявляет фактически о размерах девальвации или ревальвации.

Девальвация может быть одномоментной и в значительных размерах (десятки, сотни процентов) и постепенной или ползу­чей (доли процента, несколько процентов).

Девальвация восстанавливает макропропорции, нарушенные политическими решениями, корректирует платежный баланс, обеспечивая положительное сальдо по текущим операциям. Для экономики ее последствия могут быть как положительными, так и отрицательными. *Положительные стороны* девальвации заклю­чаются в следующем:

• Снижаются валютные риски, уменьшаются процентные ставки и повышается инвестиционная активность.

• Обесценивается государственный долг, номинированный в национальной валюте, и удешевляется его обслуживание.

• Снижается уровень внутренних цен по сравнению с миро­выми и повышается конкурентность обрабатывающей промыш­ленности.

• Укрепляется экономика экспортно-ориентированных пред­приятий и усиливается приток валюты в страну. *Отрицательные стороны* девальвации:

• Возрастает вероятность повышения цен, инфляции.

• Сокращается импорт дешевых товаров.

• Снижается уровень жизни населения.

• Возрастает угроза банкротства предприятий, банков.

• Растут затраты по обслуживанию госдолга, номинирован­ного в иностранной валюте.

• Парализуется функционирование фондового рынка.

Для выявления назревания девальвации сравнивают рубле­вые обязательства негосударственного сектора с объемом ва­лютных резервов\*.

\* В июне 1998 г. соотношение было 70 : 15,6, что и предопределило девальвацию в пропорции 1 : 4 и выше.

Россия к середине 1998 г. оказалась втянутой в мировой ва­лютный кризис. Его предпосылками послужили завышение кур­са рубля, высокие процентные ставки, увлечение краткосроч­ными кредитами международных банков, истощение валютных резервов, отток капитала из страны.

Следствием валютного кризиса стала девальвация в сочета­нии с высоким темпом роста инфляции. Ее последствия ощути­мы до сих пор. Так, экспортеры вначале выиграли, а затем про­играли из-за повышения внутренних цен; кроме того, большие суммы валютных кредитов они возвращают, покупая валюту по новому курсу. Отечественные производители не удержались от соблазна повысить цены, упустив благоприятную ситуацию для укрепления своих позиций на внутреннем рынке. Лопнули многие банки, так как их обязательства (внешние займы, вкла­ды населения) выражены в валюте, а требования — в основном в рублях. В бюджет поступает больше доходов через налоги, но требуется индексировать государственные расходы.

Девальвация не решила ни одной проблемы окончательно. Обесценение рубля продолжается, накапливается критическая масса для новой масштабной девальвации и инфляции, которая раскручивается по схеме: эмиссионные деньги — валютная бир­жа — падение курса рубля — рост цен, а затем цикл повторяется. Использование вместо эмиссионного финансирования высокодо­ходных государственных ценных бумаг лишь на время стабили­зирует курс рубля и цены, так как увеличивает государственный долг с неопределенными источниками его обслуживания.

Если и впредь поддерживать конвертируемость\*, то для ста­билизации платежной системы потребуется увеличение золото­валютных резервов в несколько раз.

\* Марка ФРГ стала свободно конвертироваться лишь в середине 60-х годов, а иена Японии — в начале 90-х.

В ряде стран используется валютное управление специальным го­сударственным комитетом, которому передается контроль за денежной системой страны.

Сущность валютного управления заключается в уравнении: если в наличном обращении находятся, например, 200 млрд руб., то им должен соответствовать валютный резерв 8 млрд долл. при курсе 25 руб./долл. И если требуется дополнительно напечатать 10 млрд руб, то для этого предварительно нужно пополнить валютный резерв на 0,4 млрд долл.

Курс фиксируется и привязывается к твердой валюте, каждому новому рублю в обращении должна соответствовать единица валюты, в которой исчисляются золотовалютные резервы. Объявленный курс на­циональной валюты сохраняется ряд лет. Все это должно способство­вать росту доверия к валюте, притоку капитала в страну.

При недостатке твердой валюты используются займы, заемная валюта покупается Центральным банком страны у правительства за национальную валюту по текущему курсу и закладывается в зару­бежных банках в качестве резерва. Национальная валюта расходуется правительством в установленном порядке.

В России для оздоровления валютной системы дважды успешно применялся выпуск параллельной денежной единицы (С. Витте — ко­нец XIX в., Г. Сокольников — 20-е годы XX в.). Дополнительная денежная единица с золотым обеспечением (золотой червонец) делила денежное обращение на две части:

• обеспеченная часть бюджета, т.е. сфера обслуживания стабиль­ным золотым червонцем;

• статьи бюджета, требующие эмиссионного наполнения, т.е. сфе­ра обслуживания постепенно девальвирующимися рублями.

Рост золотого запаса вытеснял слабый рубль, укрепляя червонец, который уже не нуждался в привязке к какой-либо другой валюте.

Банк России является основным органом валютного регули­рования, он издает правила обращения иностранной валюты, выдает лицензии коммерческим банкам на валютные операции, проводит все виды валютных операций. Органами валютного контроля являются Банк России, Минфин России.

Регулированию и контролю подвержены все этапы движения валюты — от выделения квоты до перечисления валютной вы­ручки. Документом валютного контроля служит паспорт сделки, который заполняется при экспорте и импорте. Экспортная вы­ручка фиксируется уполномоченными банками и поступает на транзитные счета предприятий-экспортеров. Жестко контроли­руются авансовые платежи (предоплата).

Ужесточаются требования к банкам относительно реального соответствия внешнеторговых сделок договорным условиям, информации о валютных счетах.

Банк России и его территориальные управления налагают и взыскивают в бесспорном порядке штрафы за неправильный учет валютных операций или непредставление органам и аген­там валютного контроля необходимой документации. Полномо­чиями по наложению и взысканию штрафов за другие валютные нарушения обладает также Минфин России.

Контролируются движение валюты внутри страны и через границу, возврат вывезенных за рубеж капиталов. Россия явля­ется членом международной организации по борьбе с легализа­цией преступных доходов — ФАТФ.

**Вопросы для повторения**

1. *Перечислите задачи государственного регулирования экономи­ки на современном этапе.*
2. *Каковы основные рычаги государственного воздействия на эко­номику?*
3. *Покажите роль Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в регулировании экономики.*
4. *Какие показатели и критерии используются в государствен­ном регулировании экономики?*
5. *В чем состоит процедура государственной регистрации пред­приятий?*
6. *Рассмотрите лицензирование деятельности юридических и фи­зических лиц.*
7. *Что представляют собой стандартизация и сертификация?*
8. *Покажите место государственного заказа в системе регули­рования экономики.*
9. *В чем заключаются функции Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству?*
10. *Какие существуют способы антимонопольного контроля?*
11. *Как происходит регулирование тарифов и цен на продукцию естественных монополий?*
12. *Назовите участников фондового рынка.*
13. *Охарактеризуйте способы государственного регулирования рын­ка ценных бумаг.*
14. *Назовите основных эмитентов корпоративных ценных бумаг.*
15. *Назовите приоритеты денежно-кредитной политики.*
16. *Какие существуют неинфляционные инструменты денежной политики?*
17. *Какие существуют инструменты регулирования количества денег в обращении?*
18. *Как формируется обменный курс рубля?*

# Глава 6. Управление основными народно­хозяйственными комплексами

• *Направления научно-технической и промышленной политики* • *Органы управления топливно-энергетическим, агропромышленным, транспортным, оборонным комплексами* • *Акционерные компании и общества* • *Реформирование государственных предприятий* • *Опера­ции с пакетами государственных акций*

Согласно теории «трех секторов», развитие идет последова­тельно от общества, где большая часть населения занята добычей и производством сырья, к обществу индустриальному, а затем и постиндустриальному, где дальнейший экономический рост свя­зан с перемещением хозяйственной деятельности в сферу услуг, информационной индустрией, охраной окружающей среды.

В годы реформ государство оказывало минимальное влияние на отраслевую структуру производства и она формировалась больше под воздействием стихийных рыночных механизмов, приспосабливаясь к платежеспособному спросу. В результате произошли структурные изменения, характеризующиеся значи­тельным снижением доли машиностроения, строительства, лич­ного потребления и резким повышением доли сырьевых отрас­лей и сферы обращения. Их нельзя считать прогрессивными, так как рост непроизводительных услуг не повышает эффектив­ность производства.

Нерациональная производственная структура представляет большую опасность, чем нехватка ресурсов. Поэтому в настоя­щее время государственное управление направлено на обеспече­ние экономического роста путем структурной перестройки, по­вышения инвестиционной активности, внедрения новейших на­учно-технических достижений, использования потенциала предприятий всех отраслей. Структурная политика берет курс на качественное совершенствование и восстановление объемов производства при активной государственной поддержке пер­спективных отраслей. На основе технологической базы более высокого уровня предстоит перейти к общенациональной, спо­собной в зависимости от ситуации решать и гражданские, и оборонные задачи промышленности. Приоритетами структурной политики становятся наука, производства, образующие «точки роста», транспорт и коммуникации, социальная сфера.

В первичном звене экономики — на предприятиях — преду­сматривается решение комплекса правовых, организационных, экономических проблем, связанных с корпоративным управле­нием, разграничением прав и ответственности между собствен­никами и менеджерами, укреплением договорной дисциплины, введением бухгалтерского учета по международным стандартам.

В новой экономической системе государство непосредственно не вмешивается во внутренние дела частных предприятий, не могут директивными методами управлять отраслевые министер­ства. Государственное воздействие на предприятия осуществляет­ся прежде всего упорядочением законодательства, установлением справедливых правил экономического поведения на рынке, вне­дрением новых форм и методов регулирования, при которых ми­нистерства берут на себя ответственность за структурные и ин­ституциональные преобразования, содействуют развитию эффек­тивного частного сектора. При этом функциональные органы исполнительной власти взаимодействуют с отраслевыми органа­ми, являющимися традиционными для экономической системы страны, и становятся штабами, где разрабатываются концепции развития, направления научно-технической и промышленной политики, на которые ориентируются все предприятия независи­мо от форм собственности и хозяйствования.

## 6.1. Государственная научная и промышленная политика

Развитие производительных сил, эффективность экономики, состояние обороны, защищенность личности от неблагоприят­ных факторов, уровень жизни, духовную культуру народа опре­деляет развитие науки. Наука должна предвидеть проблемы, ко­торые встанут в ближайшее время и в перспективе, выявлять зарождающийся спрос на новые знания, убеждать практиков, что и как им надо делать. Опыт развитых стран свидетельствует, что только государство способно регулировать технологическое развитие страны, аккумулировать заказы на науку, обеспечивать широкую доступность использования научных достижений в практических целях.

В России существует обширная сеть научно-исследователь­ских организаций фундаментального и прикладного направле­ния. За счет высокого уровня ведущих научных школ, поддер­жания престижности труда ученого, полноценного бюджетного финансирования отечественная наука во многих областях зна­ний заняла передовые позиции в мире. Россия стала обладате­лем огромного количества внедренных, а также невостребован­ных научных разработок\*. Интеллектуальная собственность стра­ны оценивается в 400 млрд долл.

\* СССР наравне с США был крупнейшей научной державой мира; исследования проводились интенсивно почти по всем направлениям науки, при этом около 50% затрат на науку поглощали исследования в сфере ВПК.

В настоящее время расширились возможности для свободы научного творчества, открытого обмена информацией, междуна­родного научного сотрудничества. Приняты важные документы и нормативные акты, направленные на активизацию научной политики: Доктрина развития науки, Закон «О науке и государ­ственной и научно-технической политике», Концепция рефор­мирования российской науки и др.

Законом предусматривается выделение из федерального бюджета 4% его расходной части на финансирование НИОКР гражданского назначения с ежегодным увеличением по мере стабилизации экономики до уровня, характерного для высоко­развитых стран. За счет этих средств должно обеспечиваться ус­тойчивое финансирование Российской академии наук и веду­щих отраслевых академий, государственных научных центров и организаций, работающих по приоритетным направлениям нау­ки и техники, государственных университетов, научных библио­тек, информационных центров.

Установлен резерв средств в размере 2% бюджетных ас­сигнований на проведение исследований и содействие науч­но-техническому прогрессу, которые используются на финан­сирование фундаментальных и поисковых научно-исследова­тельских и опытно-конструкторских работ в составе феде­ральных целевых программ и других исследований, необхо­димость в выполнении которых возникает в течение года. Кроме того, 0,5% ассигнований, предусматриваемых в феде­ральном бюджете Министерству экономического развития и торговли России, направляются на выполнение прикладных экономических исследований.

Образованы внебюджетные фонды содействия развитию ма­лых форм предприятий в научно-технической сфере, производ­ственных инноваций, фундаментальных исследований.

Однако кризис, вызванный социально-политическим пере­устройством общества сказался на развитии науки и ее вкладе в укрепление экономики, о чем свидетельствуют данные табл. 6.1.

*Таблица 6.1.* ***Показатели научно-технического прогресса в России***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Показатель*** | ***1992*** | ***1997*** |
| Численность исследователей и разработчиков |  |  |
| на 10 тыс. занятых в народном хозяйстве | 213 | 150 |
| Всего, тыс. чел. | 1532,6 | 990,7 |
| В том числе исследователи | 804,0 | 484,8 |
| Количество организаций, выполняющих ис­следования | 4555 | 4122 |
| В том числе в РАН | 729 | 800 |
| Численность сотрудников в РАН, тыс. чел. | 144,0 | 118,0 |
| В том числе научные работники | 63,1 | 55,8 |
| Затраты на финансирование науки, % к ВВП | 0,54 | 0,33 |
| Удельный вес принципиально новой продук­ции машиностроения в общем объеме, % | 3,0 | 0,9 |
| Выпуск металлорежущих станков, тыс. шт. | 53,4 | 19,0 |
| В том числе с ЧПУ | 5,0 | 0,5 |
| Структура оборудования в промышленности, % |  |  |
| до 5 лет | 22,8 | 10,0 |
| 6-10 | 29,4 | 29,8 |
| 11-20 | 30,2 | 37,0 |
| более 20 | 17,6 | 23,2 |
| Средний возраст оборудования, лет | 11,98 | 14,25 |
| Степень износа машин и оборудования в промышленности, % | 36,0 | 63,7 |

О политике государства в отношении науки судят прежде всего по размерам финансирования. В 1998 г. расходы на науку и научные разработки в развитых странах составили, % к ВВП:

Япония — 2,8

США — 2,6

Германия — 2,4

Франция — 2,3

Великобритания — 1,9

Канада — 1,7

Италия — 1,1

В России аналогичный показатель в 1990 г. составлял 1,99%, в 1998 г. — 0,33%. За 1992—1998 гг. финансирование науки со­кратилось в 8 раз, в том числе бюджетные расходы в 12 раз. В научные учреждения не поступало оборудование хотя бы в ми­нимальном разумном количестве. Сокращаются объемы иссле­дований, падает платежеспособный спрос промышленности на научный товар, замедляются темпы научно-технического про­гресса, утрачивается преимущество в численности занятых на­учными разработками.

Доля предприятий, которые внедряли научно-технические разработки, составляла в 1989 г. 63%, в 1998 г. — 3,7%. Россия занимает в обороте мирового рынка наукоемкой продукции и высоких технологий лишь 0,3% (США — 32, Япония — 23, Гер­мания — 10%). Но на Россию приходится 10% ученых всего ми­ра. Неслучайно научно-техническая сфера — одна из немногих сфер в России, куда Запад охотно инвестирует средства. В на­стоящее время иностранные источники финансирования со­ставляют в бюджете науки 10%.

По мере увеличения доли внешних источников финансиро­вания российская наука превращается в филиал западных ком­паний, которые определяют развитие и фундаментальных и прик­ладных исследований\*. При этом до 80% полученных разработок могут иметь двойное назначение.

\* Западные фирмы сотрудничают с учеными России только в тех областях, где отстают, и заказывают и оплачивают нужные себе разработки. Это грозит дегра­дацией науки.

Для изменения сложившейся ситуации государственная по­литика в области науки должна базироваться на реализации следующих основных принципов:

• Стимулирование фундаментальных исследований, иннова­ционной деятельности, создание условий для здоровой конку­ренции в сфере науки и техники.

• Защита прав интеллектуальной собственности.

• Обеспечение беспрепятственного доступа к открытой ин­формации.

• Создание достойных условий жизни и работы ученых и специалистов.

Государство определяет стратегические направления разви­тия науки, формирует и реализует федеральные научно-технические программы и проекты, финансирует научную деятель­ность из федерального бюджета, управляет научными организа­циями федерального значения. Гарантируются свобода творче­ства, защита от недобросовестной конкуренции, повышение квалификации научных работников и специалистов.

В условиях ограниченности средств для сохранения науч­ного потенциала ресурсы концентрируются на приоритетных направлениях.

Под приоритетными понимаются исследования, которые обеспечивают основной вклад в научно-техническое развитие и достижение текущих и долгосрочных социально-экономических целей страны. Перечень их утверждает правительственная ко­миссия по научно-технической политике.

Приоритетными являются: фундаментальные исследования; информационные технологии и электроника; производственные технологии; новые материалы и химические продукты; техно­логии живых систем; транспорт; топливо и энергетика; экология и рациональное природопользование.

Каждое направление конкретизируется набором критических технологий. При отборе учитываются практическая значимость, влияние на развитие производства и качество жизни, конкурен­тоспособность и другие критерии. Использование критических технологий ведет к появлению принципиально новых машин, услуг, крупным сдвигам в производстве, социальном развитии. Отобраны 15 критических технологий федерального уровня и 7 стратегически важных технологий.

Развитие исследований осуществляется на основе разработки и реализации федеральных целевых программ. Программы иг­рают стержневую роль в механизме государственной научно-технической политики. Государственными заказчиками иссле­дований по программам выступают федеральные органы испол­нительной власти.

При определении целей и задач программ учитываются пер­спективные потребности промышленности и других отраслей в принципиально новых технических решениях для качественного изменения параметров производства и выпускаемой продукции.

Министерство промышленности, науки и технологий России проводит оценку финансовых ресурсов, необходимых для реали­зации программы, распределяет по исполнителям выделяемые бюджетные средства, контролирует целевое и эффективное их использование. Реализация программы осуществляется на осно­ве государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком с исполнителями программных меро­приятий, отбираемых на конкурсной основе. Контракт опреде­ляет права и обязанности государственного заказчика и испол­нителя, регулирует их отношения в процессе выполнения кон­тракта, в том числе условия и права на использование полученных результатов, порядок приемки завершенных работ.

Государственный заказчик отвечает за межотраслевую ко­ординацию исполнителей программы, взаимодействие с соот­ветствующими органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Текущее управление и координа­ция работ по программе осуществляются госзаказчиком и ди­рекцией программы.

В целях создания благоприятных условий для развития ве­дущих научных школ мирового уровня и подготовки высококва­лифицированных научных кадров 54 организациям и предпри­ятиям науки присвоен статус государственного научного центра РФ. Присвоение такого статуса означает отнесение к объектам, пользующимся особыми формами государственной поддержки.

Муниципальным образованиям с градообразующими науч­но-производственными комплексами присваивается статус *наукограда.* Совокупность организаций, осуществляющих научную, инновационную деятельность, испытания, подготовку кадров составляет научно-производственный комплекс наукограда. В него включается также инфраструктура, т.е. организации, обес­печивающие жизнедеятельность населения наукограда.

Статус наукограда присваивается Президентом РФ по пред­ставлению Правительства РФ на срок до 25 лет. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы орга­низаций научно-производственного комплекса наукограда.

ПравительствоРФ определяет приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инно­вационной деятельности, экспериментальных разработок в со­ответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Финансирование научной, инновационной, эксперимен­тальной деятельности, подготовки кадров наукограда осуществ­ляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов соот­ветствующих субъектов РФ, иных источников в соответствии с законодательством России. Разрабатывается и утверждается в установленном порядке федеральная целевая программа разви­тия наукограда. Государственная поддержка осуществляется в соответствии с программой развития муниципального образова­ния как наукограда.

Государственную научно-техническую политику граждан­ского назначения осуществляет Министерство промышленно­сти, науки и технологий Российской Федерации совместно с Российской Академией наук, федеральными органами испол­нительной власти. Научно-техническая политика в отношении отраслей реализуется соответствующими органами исполни­тельной власти с привлечением хозяйствующих субъектов, а на региональном уровне — органами государственной власти субъектов РФ с учетом единой государственной научно-технической политики и интересов региона.

Органы государственной власти утверждают уставы научных учреждений, контролируют использование предоставленного им в ведение имущества. Ученые советы разрабатывают планы на­учных работ исходя из государственных заданий, профиля науч­ной организации, научных и экономических интересор. Право­вой формой отношений между научной организацией и заказ­чиком исследований является договор на создание, передачу и использование научно-технической продукции. Правительство РФ и органы власти субъектов РФ, учредившие государствен­ную научную организацию, вправе устанавливать ей обязатель­ный государственный заказ на выполнение научных и экспери­ментальных работ.

В развитых странах наука является важным объектом управления, причем в каждой из них оно имеет особенности. В США наука управляется с помощью агентств и фондов. В Японии управление нау­кой и образованием осуществляет одно министерство. В Великобрита­нии для управления образованы 6 фондов (советов): биотехнология, технические и физические исследования, экономика, медицина, ядерная физика, окружающая среда. Их координирует Комитет по науке и технологиям. Во Франции и Италии исследования концентрируются в университетах (интеграция науки и образования). Государства практи­куют целевые заказы на научную продукцию.

Права принятия решений передаются фондам и советам, опираю­щимся на коллективное мнение и экспертизу.

Экономический рост возможен лишь на основе инновационного пути развития, создания эффективной системы внедре­ния наукоемких технологий через цивилизованный рынок дос­тижений науки. Инновации служат связующим звеном науки с производством. Государство поддерживает инновационную деятельность, вовлечение интеллектуальной собственности в хозяй­ственный оборот, развитие малого предпринимательства в науч­но-технической сфере.

В стране действуют около 40 тыс. малых технологических фирм, где заняты более 200 тыс. чел. Основным источником фи­нансирования инноваций являются собственные средства пред­приятий. В отдельных производствах машиностроения, газовой, стекольной промышленности инновации активно поддерживают­ся иностранным капиталом. На средства федерального и регио­нальных бюджетов создаются инновационно-технологические центры (ИТЦ). В функционирующих 18 ИТЦ заняты 7 тыс. спе­циалистов. Они испытывают товары, в случае востребованности их рынком создают инновационно-промышленные комплексы для серийного производства. Основными критериями отбора проектов для финансирования являются высокий научный уро­вень; междисциплинарность, т.е. связь со смежными науками; повышение конкурентоспособности продукта.

Научные идеи и разработки превращаются в рыночные про­дукты, внедряются в отрасли производства в условиях благопри­ятной и эффективной государственной промышленной полити­ки. Она включает как макроэкономическое воздействие на ре­альный сектор в целом, так и приоритеты, системы регулирова­ния по отношению к отдельно взятым комплексам, отраслям, предприятиям.

В стратегическом плане промышленная политика ориенти­руется на развитие отраслей, определяющих научно-техничес­кий прогресс, работающих на удовлетворение внутреннего спро­са, экспорт продукции высокотехнологических производств. В текущем плане задачами промышленной политики являются преодоление спада, низкой инвестиционной активности и не­полной загрузки оборудования, деградации технологической структуры, повышение конкурентоспособности продукции на внутреннем и внешнем рынках. Для этого используются сле­дующие основные рычаги:

• Поддержка проектов, базирующихся на новых высокоэф­фективных технологиях.

• Создание благоприятного климата для прямых инвести­ций, в том числе облегчение налогового бремени для реального сектора, трансформация сбережений населения в инвестиции.

• Протекционизм развития легкой, пищевой промышленно­сти, стимулирование конечного спроса на отечественные товары, в том числе с помощью роста госзакупок, контроля за за­купками оборудования за рубежом, воздействия на обменный курс рубля, инвестиционной эмиссии.

• Поддержка отечественных экспортеров на мировом рынке и защита внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции зарубежных фирм.

• Замораживание цен естественных монополий на первич­ные ресурсы.

По направлениям реализации промышленной политики пред­приятия делятся на три группы:

**1.** Предприятия экспортно-ориентированных отраслей (нефть, газ, лес, алмазы). Они имеют все возможности и необходимые условия для развития на собственной финансовой базе и не ну­ждаются в прямой государственной поддержке.

**2.** Отрасли, обладающие большим научно-техническим по­тенциалом и способные в короткие сроки создать конкурентоспособные изделия для мирового и внутреннего рынка: авиация, ракетно-космическое производство, атомная промышленность, вооружение, частично машиностроение и электроника, биотех­нология. Это сектор потенциальных и реальных высоких технологий. Он может рассчитывать на все формы государственной поддержки: госзаказ, инвестиции, субсидии и др. При этом приоритет получают высокоэффективные проекты, в которых государство участвует на долевых началах с частными инвесто­рами и реализация которых окупит затраты в течение полутора-двух лет.

**3.** Отрасли с большим техническим отставанием: автомо­бильное, транспортное, дорожное, сельскохозяйственное маши­ностроение, легкая, пищевая промышленность. Они должны самостоятельно приспосабливаться к рынку. Однако предпри­ятиям могут предоставляться кредиты под гарантированные эф­фективные проекты под жестким государственным контролем за их расходованием. Государство также защищает эти отрасли до­зированным протекционизмом с помощью снижающихся им­портных тарифов (в пределах, допускаемых международными нормами), сертификации иностранной продукции, антидемпинговых процедур, нетарифного регулирования.

Проводниками промышленной политики являются феде­ральные органы исполнительной власти. В результате приватизации рычаги влияния на предприятия перешли к министерст­вам экономического блока, приоритетным стало функциональ­ное управление. Если прежде экономические блоки управления обслуживали отраслевые, тотеперь,наоборот, отраслевые блоки обслуживают экономические.

Функциональные службы обеспечивают инвестиции и струк­туризацию, развитие предпринимательства и внутреннего рынка, анализ, информатику. Решения по выделению бюджетных средств, кредитов предприятиям, предоставлению льгот прини­маются через посредничество Минфина России, Министерства экономического развития и торговли России. Отраслевые мини­стерства функционируют в основном в сфере естественных мо­нополий, природных ресурсов, транспорта, а также в непроиз­водственной сфере. Они проводят государственную промышлен­ную политику в подведомственных отраслях, реализуют целевые и межгосударственные программы, размещают заказы на закупку и поставку продукции для государственных нужд, управляют унитарными предприятиями. За отраслевыми структурами оста­ются также технология, конкурентоспособность продукции. Од­нако когда отраслевые органы федерального управления сведены к минимуму, только функциональные службы не смогут решить стоящие перед промышленностью задачи, тем более что их дея­тельность связана преимущественно с институциональными пре­образованиями, не затрагивающими непосредственно материаль­ные основы производства.

Поэтому формируется среднее между Центром и предпри­ятиями звено управления, которое берет на себя часть прежних функций отраслевых министерств, но находится ближе к произ­водству и лучше приспособляется к рыночным условиям. Харак­терными чертами таких управленческих структур являются со­единение промышленного и финансового капитала, наличие в едином комплексе крупных и малых предприятий, страховых фирм и банков, предприятий независимо от форм собственности.

В мировой экономике погоду делают крупные государственные и корпоративные структуры. Процесс их укрупнения продолжается. В США образовались супергиганты «Локхид-Мартин», «Боинг-Макдонелл-Дуглас», в Западной Европе объединяются авиакосмическая и основная часть электронной промышленности. В качестве минимальных приняты следующие параметры конкурентной корпорации:

Оборот, млрд долл. — 0,5

Чистая прибыль, млн долл. — 50,0

Численность работающих, тыс.чел. — от 25

Отношение долгосрочных обязательств

к собственному капиталу, ед. — 0,3—0,4

Капитализация, млрд долл. — от 1,0

Кроме того, характеристиками являются стабильный рост продаж, соблюдение международных стандартов корпоративной структуры и правления, оборот акций на международных финансовых рынках, уча­стие в стратегическом альянсе с ТНК, регулярная выплата дивидендов.

В России корпораций мирового класса, способных к конку­ренции в глобальном масштабе, которые включаются в основ­ные мировые рейтинги или ценные бумаги которых продаются на ведущих фондовых площадках, немного. Низки их уставные капиталы и рыночная капитализация, характерны неэффектив­ная структура собственности, организация финансов, наличие конфликтов между компанией и государством, менеджерами и акционерами и т.д. В табл. 6.2 приводятся основные типы кор­поративных структур.

*Таблица 6.2.* ***Основные типы крупных корпоративных структур России***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Тип*** | ***Коли­чество*** | ***Основные представители*** |
| 1. Государственные компа­нии | 30 | ГКНПЦ им. М. Хруничева, «Росэнергоатом», «ТВЭЛ», концерн «Сплав» |
| 2. Акционерные компании, учрежденные государством и приватизированные по пла­нам | 40 | ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», РАО «Норильский никель», «Автоваз», ОАО. «ГАЗ», «Ростелеком» |
| 3. Частные на основе круп­ных акционерных компаний | 50 | «Сибирский алюминий», «Уралмашзаводы», концерн «Красный Октябрь», ком­пания «Балтика» |
| 4. Структуры под эгидой фе­деральных ведомств | 20 | МПС, Минатом, Росавиакосмос, Росконтракт, Росинкор |
| 5. Финансово-промышленные группы (ФПГ де-юре) | 80 | «Промприбор», «Точность», «Контур», «Нефтехимпром» |
| 6. Многоотраслевые конгло­мераты | 15 | «Интеррос», «Альфа-групп», «Мост», «Логоваз» |
| 7. Российские отделения ТНК | 20 | ABB, UTG, Mars, Coca-Cola, PepsiCo, Siemens, IBM, Daewoo |

Наибольшее правовое обеспечение получили финансово-промышленные группы.

*Финансово-промышленную группу (ФПГ)* образует совокуп­ность юридических лиц, действующих как основное и дочерние общества либо полностью или частично объединивших свои ма­териальные и нематериальные ресурсы.

Состав ФПГ определяется следующими условиями:

• В ФПГ могут входить коммерческие и некоммерческие (кроме общественных) организации, в том числе и иностранные,

• Участие более чем в одной ФПГ не допускается.

• Среди участников обязательно наличие организаций, дей­ствующих в сфере производства товаров и услуг, банков или иных кредитных организаций.

• Дочерние хозяйственные общества и предприятия входят в состав финансово-промышленной группы только вместе со сво­им основным обществом.

Участники, подписавшие договор о создании ФПГ, учреж­дают центральную компанию, которая является юридическим лицом (хозяйственное общество, ассоциация) и уполномочена на ведение общих дел. Центральная компания выступает от имени участников в отношениях, связанных с деятельностью ФПГ, ведет сводный учет и баланс и выполняет другие функции в соответствии с уставом. Входящие предприятия и организации передают центральной компании пакеты акций или вклады в имущество и владеют объединением совместно. Государствен­ным унитарным предприятиям — участникам ФПГ предостав­лено право вносить в качестве вклада в уставный капитал цен­тральных компаний недвижимое имущество, находящееся в их хозяйственном ведении и являющееся федеральной собственно­стью. Центральные компании могут это имущество сдавать в аренду и отдавать в залог. Для концентрации собственности в компаниях разрешено передавать им в доверительное управле­ние закрепленные в федеральной собственности пакеты акций участников ФПГ.

Основной целью финансово-промышленной группы являет­ся технологическая или экономическая интеграция для реализа­ции инвестиционных и иных проектов и программ. Деятель­ность ФПГ осуществляется ее. участниками в соответствии с договором и организационным проектом. По обязательствам центральной компании участники несут солидарную ответст­венность. Высшим органом управления ФПГ является Совет управляющих, включающий представителей всех ее участников. Компетенция Совета управляющих определяется договором о создании ФПГ.

Государство оказывает поддержку деятельности финансово-промышленных групп. Их участники получили право самостоя­тельно определять сроки амортизации оборудования и накопле­ния амортизационных отчислений. По решению Правительства РФ предоставляются инвестиционные кредиты, государствен­ные гарантии для привлечения инвестиций. Банк России может предоставлять банкам — участникам ФПГ, осуществляющим в ней инвестиции, льготы по нормам обязательных резервов и другим нормативам.

В составе ФПГ — 90 финансово-кредитных учреждений; свыше тысячи промышленных предприятий, общая численность работающих — более 2 млн чел.

ФПГ являются эффективным средством реализации приорите­тов структурной политики и концентрации инвестиционных ре­сурсов. Они способны сочетать горизонтальную и вертикальную интеграцию (районные ФПГ) и на этой основе расширить внут­ренний рынок своей продукции, затем выйти на мировой и стать по мощности в один ряд с крупными зарубежными фирмами.

Инструментом государственной промышленной политики являются также *холдинговые системы.* Холдинги централизуют функции управления дочерними предприятиями. Они создаются как со 100%-м участием государственного капитала, так и с уча­стием государства в форме владения крупными пакетами акций входящих в холдинг предприятий.

Предприятия объединяются в холдинг для повышения кон­курентоспособности производства, технологических прорывов. Холдингу легче привлечь внутренние и внешние частные инве­стиции, так как риск меньше, чем вложения в отдельно взятое предприятие. В функции холдинга входят также страхование предприятий, лизинг, ликвидация неплатежей. Холдинги могут наделяться статусом правительственного агента при междуна­родных переговорах.

Координирует в масштабе страны проведение промышлен­ной политики *Совет по промышленной политике при Правитель­стве РФ.* Это экспортно-консультативный орган, обеспечиваю­щий взаимодействие руководителей предприятий, банков, науч­ных организаций с федеральными органами управления, консолидацию их усилий для реализации промышленной поли­тики. К работе в Совете привлекаются специалисты органов го­сударственного управления, ведущие ученые, предприниматели России и других стран. Рекомендации Совета при необходимо­сти реализуются решениями Правительства РФ.

## 6.2. Управление топливно-энергетическим комплексом

В России при решении любой проблемы необходимо учиты­вать территориально-транспортный фактор. В первую очередь это относится к организации ***отраслей топливно-энергетического комплекса*** *(ТЭК).* В течение многих лет осуществлялось освое­ние огромных территорий с созданием мощнейших энергетиче­ских и топливотранспортирующих систем, надежно обслужи­вающих народное хозяйство и поддерживающих экспортный потенциал страны. Сейчас предприятия ТЭК обеспечивают производство 60% валового внутреннего продукта и 40% нацио­нального дохода.

Дальнейшее развитие ТЭК определяет федеральная про­грамма «Топливо и Энергия». Она включает 28 подпрограмм, охватывающих важнейшие отраслевые, межотраслевые и меж­региональные проблемы ТЭК. Основные цели состоят в обеспе­чении надежного энергоснабжения всех потребителей, повыше­нии эффективности использования топливно-энергетических ресурсов, сохранении устойчивого экспорта энергоносителей как основного резерва валютных поступлений. Предусмотрен­ные мероприятия носят комплексный характер: одновременно решаются технологические, социальные, экологические задачи. Первостепенное значение придается реализации проектов высо­кой энергоэффективности, стандартизации, экономическому и финансовому механизму стимулирования энергосбережения.

Основными отраслями топливно-энергетического комплекса являются энергетика (производство электрической и тепловой энергии), газовая, нефтяная промышленность, угледобыча.

Россия унаследовала ***единую энергетическую систему*** (ЕЭС России), не имеющую аналогов в мире. Она соответствует двум основным критериям — надежности и экономичности. Обычно энергетика функционирует с запасом мощностей 30—40%; про­тяженность на 9 часовых поясов позволяет в России, маневри­руя на гигантских расстояниях, обходиться 5—10%\*. При автономном снабжении крупных регионов потребовалось бы допол­нительно 20 млн кВт мощности. ТЭЦ в России, кроме того, отапливают города.

\* Энергетику России нельзя характеризовать мерками Запада. По протяженно­сти сети Великобритании или Франции аналогичны сетям Мосэнерго или Красноярскэнерго.

Единая энергетическая система позволяет экономить капи­тальные вложения, обслуживать потребителей с наименьшими технологическими затратами, оптимизировать баланс производ­ства и потребления электроэнергии в масштабе страны, повы­шать надежность снабжения с использованием несовпадения максимума нагрузки в разных часовых поясах.

Сейчас энергетика России — это 72 региональные энерго­системы, из них донорами являются 15, т.е. большинство энер­госистем используют не у себя производимую электроэнергию. В региональные системы не входят 23 мощные электростанции. Общая установленная мощность всех электростанций — 200—220 млн кВт, в их составе:

• РАО «ЕЭС России» — 42 млн кВт (наиболее крупные ГЭС и ГРЭС);

• концерн «Росэнергоатом» Минатома России — 21 млн кВт;

• региональные энергосистемы — 150 млн кВт.

Для обеспечения надежного энергоснабжения, равноправных экономических отношений производителей, снабжающих орга­низаций и потребителей энергии формируется оптовый рынок электроэнергии. Субъектами рынка выступают РАО «ЕЭС Рос­сии», Центральное диспетчерское управление Единой энергосис­темы России, госпредприятие концерн «Росэнергоатом», элек­тростанции и другие производители энергии, акционерные обще­ства энергетики и электрификации, отдельные крупные потре­бители электроэнергии. Доступ на оптовый рынок получают юридические лица, соблюдающие установленные требования.

Федеральный оптовый рынок электроэнергии функциониру­ет как единое рыночное пространство на принципах купли-продажи, конкуренции. Финансовые расчеты осуществляются на основании договоров, тарифов на электроэнергию и абонементной платы за оказываемые услуги. Региональные энергосистемы, дефицитные по производству электроэнергии, нор­мально ею снабжаются с помощью оптового рынка и в соответ­ствии с общероссийским балансом производства и потребления электроэнергии.

Основой оптового рынка являются линии электропередачи, находящиеся в государственной собственности и являющиеся . нейтральными по отношению к производителям и потребителям электроэнергии. Субъекты рынка без посредников подключаются к сетям, в том числе и АЭС. Предприятия-потребители за­ключают прямые договоры с производителями электроэнергии, что создает предпосылки для снижения тарифов, устранения региональных перепродавцов, прекращения льготирования и перекрестного субсидирования.

Через рынок распределяется около 30% наиболее дешевой электроэнергии. Дальнейшее его развитие сдерживается перво­очередной продажей электроэнергии региональными энергосис­темами, наличием оптовых перепродавцов, входящих в систему местных органов власти. В региональных энергосистемах энер­гия почти в 2 раза дороже, но потребители не могут обратиться в федеральную сеть, минуя местных производителей. Это вызы­вает недогрузку крупных генерирующих станций.

Производители электроэнергии могут конкурировать, если к передающим сетям будет равный доступ всем электростанциям, а к дешевым продавцам — равный доступ всем потребителям электроэнергии.

В мире оптовый рынок электроэнергии существует лишь в Нор­вегии и в незавершенном виде в Великобритании, Швеции, Финлян­дии. В Норвегии электроэнергетика и в условиях рынка остается госу­дарственной и муниципальной. Создана государственная корпорация по эксплуатации магистральных электросетей, при ней действуют диспет­черская служба и две торговые фирмы электроэнергии на внутреннем и внешнем рынках. Емкость оптового рынка — 100 млрд кВт ч в год, в нем участвуют 50 субъектов.

Таким образом, не только внерыночный, но и рыночный секторы энергетики нуждаются в государственном регулирова­нии, которое призвано согласовывать интересы производителей и потребителей энергии, формировать конкурентную среду, обеспечивать равный доступ на общероссийский оптовый ры­нок электрической энергии.

Государство регулирует тарифы на электрическую и тепло­вую энергию на основе Федерального закона от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ. Правительство РФ решает вопросы государст­венного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую коммерческими организациями за пре­делы территорий субъектов РФ, на общероссийский оптовый рынок, с оптового рынка электрической энергии, в том числе на экспорт.

Органы исполнительной власти субъектов РФ решают во­просы регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, отпускаемую всеми электроснабжающими организа­циями (кроме находящихся в муниципальной собственности, для которых тарифы устанавливают органы местного само­управления) потребителям, расположенным на территории со­ответствующих субъектов РФ.

В тарифах предусматриваются компенсации обоснованных (объективно необходимых) затрат производителей электро­энергии и получение ими прибыли, исходя из принципов само­финансирования (в тарифы включается инвестиционная состав­ляющая — 8% себестоимости).

Администрациям Приморского, Хабаровского краев, Амур­ской, Камчатской, Магаданской, Сахалинской областей. Ко­рякского и Чукотского автономных округов выделяются деньги на компенсацию акционерным обществам энергетики и элек­трификации тарифов на электроэнергию за счет целевых средств финансовой поддержки регионов, предусмотренных в федеральном бюджете.

Установлены предельные уровни тарифов на электриче­скую энергию, потребляемую населением, дифференцирован­ные по субъектам РФ. Для сельского населения и домов, обо­рудованных электроплитами, действует понижающий коэф­фициент 0,7. В целях защиты малоимущих слоев населения при повышении тарифов субъекты РФ устанавливают лимиты отпуска электроэнергии по тарифам ниже минимального уровня (для Московской области максимальный уровень — 51 коп./кВт-ч, минимальный — 24 коп./кВт ч). По пони­женному тарифу малоимущие оплачивают электроэнергию в пределах социально обоснованной нормы месячного потреб­ления. Порядок использования лимита утверждается органом исполнительной власти субъекта РФ.

Для энергоснабжающих организаций независимо от их органи­зационно-правовой формы введен раздельный учет состава затрат и объема выпускаемой продукции в натурально-стоимостном вы­ражении по следующим видам деятельности:

• производство электрической энергии;

• производство тепловой энергии;

• услуги по передаче электрической энергии;

• услуги по передаче тепловой энергии.

Энергетика технологически требует жесткой централизации. Поэтому всей системой управляет центральное диспетчерское управление (ЦДУ) в Москве (на все 9 часовых поясов). Норма­тивные документы закрепляют единство системы, что нашло отражение и в особенностях приватизации отрасли. Субъекты ЕЭС (кроме АЭС) преобразованы в акционерные общества, а для сохранения управляемости образовано РАО «ЕЭС России» с контрольным пакетом акций у государства. Контрольные паке­ты силовых станций находятся у РАО «ЕЭС России».

В его уставный капитал внесено не менее 40% акций, при­надлежащих Российской Федерации в уставных капиталах АО, созданных на базе энергетических предприятий. РАО «ЕЭС России» получило также имущество тепловых электростанций мощностью свыше 1 млн кВт и гидроэлектростанций мощно­стью свыше 300 тыс. кВт, линии электропередач и подстанции напряжением 330 кВт и выше, пакеты акций проектных и науч­но-исследовательских институтов и предприятий, обслуживаю­щих электроэнергетический комплекс.

В федеральной собственности находится 51% акций. Прода­жа и иные способы отчуждения этих акций и акций других АО электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности в пределах установленного объема, могут осуществляться только на основании федерального закона.

Субъектам РФ передано 33% голосов по акциям ЕЭС Рос­сии, находящихся в федеральной собственности, пропорцио­нально объемам потребления ими электроэнергии.

В собственности иностранных юридических и физических лиц, государств может находиться до 25% всех видов акций ЕЭС России\*.

\* Однако в собственности иностранцев уже находится 37% акций, т.е. больше блокирующего пакета (25% + 1 акция). Восстановить государственный контроль теперь может только суд в случае обращения Госдумы с протестом на наруше­ние законности. Характерно, что контрольные пакеты энергетических компаний США, Германии, Великобритании, Италии находятся в руках государства.

Управление закрепленными в федеральной собственности акциями РАО «ЕЭС России» осуществляет коллегия представи­телей государства. Она включает должностных лиц, назначае­мых Постановлением Правительства РФ. Представители госу­дарства, участвующие в органах управления РАО «ЕЭС России», обязаны действовать в соответствии с единой позицией.

РАО «ЕЭС России» осуществляет управление, комплексное развитие ЕЭС, реализует единую стратегию инвестирования капи­тала в отрасль, тем самым способствуя обеспечению общности экономического пространства страны. РАО «ЕЭС России» коорди­нирует деятельность всех субъектов рынка по производству, пере­даче и потреблению энергии, обеспечивает оперативное ведение и оптимизацию режимов их работы, организует заключение догово­ров, рассчитывает плановые балансы электроэнергии и мощности и выполняет другие функции. Оператором-диспетчером производ­ства и передачи электроэнергии на оптовом рынке выступает Цен­тральное диспетчерское управление Единой энергосистемы России на основании договора с РАО «ЕЭС России».

В связи с недогрузкой многих промышленных предприятий часть энергомощностей оказывается как бы излишней и может быть направлена на производство продукции на экспорт. Наи­более реально создание энергомостов: Россия — Китай, Россия — Япония, Россия — Европа. В то же время над энергетикой на­висла угроза потери технологической целостности.

В СССР в год вводилось до 12 млн кВт мощностей, в 1998 г. — 0,8 млн кВт. Ресурс выработан у 20% мощностей, в 2010 г. поч­ти у 50% мощностей ресурс окажется выработанным. Цикл строительства в энергетике охватывает 12—15 лет, т.е. уже сей­час надо вводить новые и модернизировать старые мощности в размере до 9 млн кВт. Иначе Россия вновь окажется «во мгле».

В целях усиления борьбы с монополиями МВФ требует раз­дробить ЕЭС на три части: диспетчерское управление, прово­дящая сеть, выработка электроэнергии. Правительство РФ со­гласовало с МВФ и ВБ решение о создании независимых гене­рирующих компаний. Если оно претворится в жизнь, то единая энергосистема будет разрушена.

Россия занимает первое место в мире по запасам ***газа*** (1/3 мировых запасов), их хватит на 30—40 лет добычи\*. Газ экспортируется в 16 стран Европы и 8 стран СНГ. Россия — основной поставщик газа в Европу, ею контролируется 1/3 газовых рынков Германии, Франции, Италии, более 50% рынков бывших соцстран. Контракты на поставку газа на мил­лиарды долларов подписаны на 10 лет вперед.

\* За Россией следуют Иран, Туркмения. На долю России и Туркмении прихо­дится 70% мировых запасов и 30% экспорта газа. Туркменский газ с выходом на мировой рынок составит сильную конкуренцию России, у которой есть в запасе 5 лет для опережающего строительства новых трубопроводов. Предстоит также возобновить прерванное в 1997 г. партнерство по транспортировке туркменского газа по российским трубопроводам.

В 1998 г. добыча газа составила 553,7 млрд м3 (23% мировой добычи), доля газа в энергобалансе страны — 50%, экспортиро­вано 120,6 млрд м3 на сумму 8,1 млрд долл.

Месторождения газа, имеющие стратегическое значение, от­носятся к объектам федерального значения. В целях обеспечения энергетической безопасности часть месторождений феде­рального значения включается в федеральный фонд резервных месторождений газа (из числа открытых и разведанных место­рождений, для которых лицензии на добычу не выданы).

В системе газоснабжения независимо от форм собственно­сти составляющих ее предприятий и организаций действуют единые правовые основы рынка, ценовой политики, требова­ния безопасности.

Преимущественное право на заключение договоров о по­ставке газа имеют покупатели для удовлетворения государствен­ных потребностей, коммунально-бытовых и социальных нужд граждан. Для организаций, финансируемых за счет средств фе­дерального бюджета, обязательно заключение государственных контрактов на поставки газа в соответствии с порядком поста­вок продукции для федеральных государственных нужд.

Добыча природного газа осуществляется акционерными об­ществами «Газпром», «Норильскгазпром», «Якутгазпром», «Сахалинморнефтегаз» и нефтяными компаниями.

Открытое акционерное общество «Газпром» (ОАО «Газпром») является мощной, не имеющей аналогов в мире, компанией. В его состав входят в качестве дочерних предприятия геологораз­ведки и бурения, обустройства месторождений, машиностроения, транспортировки, снабжения, и других видов деятельности. Оно обеспечивает 94% объема производства и транспортировки газа (протяженность трубопроводов 150 тыс. км.).

В валовом продукте доля ОАО «Газпром» — 10%, в налого­вых поступлениях — 20%; в системе заняты 500 тыс. чел. По показателю финансовой устойчивости — соотношению между собственными и заемными средствами — среди компаний ми­рового уровня уступает только такому гиганту, как «Шелл».

На внутреннем рынке действуют Межрегиональная компания по реализации газа — «Межрегионгаз» (дочернее предприятие ОАО «Газпром») и газораспределительные организации по постав­кам газа низкого давления — «Росгазификация». «Межрегионгаз» продает газ без посредников на территории 62 субъектов РФ. По­ставки на экспорт осуществляются с помощью ВЭП «Газэкспорт».

В управлении газоснабжением государство сочетает админи­стративно-правовые и рыночные методы. Федеральные органы власти разрабатывают и реализуют программы газификации, регулируют использование запасов газа, осуществляют надзор и контроль за безопасностью объектов газоснабжения, вводят правила поставок газа. Утверждается плановый баланс добычи и реализации газа, исходя из ресурсов, прогноза потребности и технических возможностей системы газоснабжения. Устанавли­ваются принципы формирования цен и тарифов на газ и услуги по транспортировке.

Правительство РФ устанавливает на срок не менее трех ме­сяцев оптовые цены на природный газ, отпускаемый предпри­ятиями ОАО «Газпром» газораспределительным организациям (кроме поставляемого для реализации населению), а также не­посредственно конечным потребителям; цены дифференциро­ваны в зависимости от затрат на транспортировку от мест добы­чи до потребителей и других факторов.

Оптовые цены на попутный нефтяной газ, широкую фрак­цию легких углеводородов, сжиженный газ для бытовых нужд утверждаются Министерством экономического развития и тор­говли Российской Федерации.

ОАО «Газпром» и АО «Росгазификация» заблаговременно доводят информацию до конечных потребителей об индексации оптовой цены промышленности и надбавки к ней, устанавли­ваемой для перепродавцов на предстоящий период.

Регулируются также тарифы на услуги по транспортировке газа, предоставляемые газотранспортными организациями ОАО «Газпром» поставщикам газа, не входящим в ОАО «Газпром».

Розничные цены на природный газ, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам, и сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд, утверждаются орга­нами, исполнительной власти субъектов РФ с учетом необходи­мости социальной защиты населения.

Убытки акционерных обществ, реализующих газ населению но регулируемым государством ценам, дотируются из бюджета РФ и бюджетов соответствующих территорий пропорционально долям в уставных капиталах АО.

Так как компания «Газпром» занимает особое положение в экономике страны, Устав ОАО «Газпром» утвержден Прави­тельством РФ. Установлены ограничения на приобретение па­кетов акций одним физическим или юридическим лицом и их аффилированными лицами, а также условия преимуществен­ного приобретения ОАО своих акций у держателей. Совокуп­ная доля иностранных участников в уставном капитале не мо­жет превышать 20%.

В госсобственности акций осталось недостаточно для блоки­рования решений, не отвечающих интересам государства (38,4%). Иностранцы владеют 6% акций, в том числе:

• бумаги в форме американских депозитарных расписок, обращающиеся на ведущих европейских рынках, — 2%;

• концерн «Рургаз» — 4% (что дает право на место в совете ди­ректоров ОАО «Газпром»)\*. При продаже акций на аукционе (конкурсе) иностранные участники-победители должны брать на себя обязательство в течение 5 лет не отчуждать их и не использовать для размещения финансовых инструментов.

\* ОАО «Газпром» и «Рургаз» сотрудничают уже 20 лет по продаже газа в Герма­нию. Контракт продлен до 2030 г.

Бóльшая часть сделок с акциями ОАО «Газпром» совершает­ся вне биржевого рынка. И здесь ОАО имеет преимущественное право на приобретение своих акций, что используется для регу­лирования цен на акции.

Государственным пакетом акций управляет по трастовому до­говору председатель правления ОАО «Газпром». Управляющий го­лосует пакетом на собрании акционеров, в том числе и по составу совета директоров. По договору ОАО «Газпром» обязано гаранти­рование снабжать газом страну и передавать доходы в бюджет в соответствии с установленным порядком. В договоре предусматри­ваются стратегические направления и государственные гарантии деятельности ОАО, механизм регулирования цен на газ и другие условия, обеспечивающие выполнение взаимных обязательств.

В Совет директоров ОАО «Газпром» включаются представи­тели органов государственного управления.

Взаимоотношения ОАО «Газпром» с местными органами регулируются соглашениями.

В целях обеспечения участия субъектов РФ в управлении АО «Росгазификация» внесены 40% акций, принадлежащих РФ в этом обществе, в качестве вклада в уставные капиталы террито­риальных АО по газификации и эксплуатации газового хозяйства. При этом имущество эксплуатационных баз, газонакопительных сетей высокого и среднего давления остается в федеральной соб­ственности. Представители государства в совете директоров АО «Росгазификация» назначаются Правительством РФ.

Кредитующие Россию международные организации настаи­вают на отделении транспортировки газа от его добычи, созда­нии отдельной газотранспортной компании с собственной бух­галтерией. В этих целях уже принято решение об организации на базе региональных транспортных предприятий (облтрансгазов) дочерних обществ с ограниченной ответственностью. Газо­транспортные сети передаются на баланс или предоставляются в хозяйственное ведение новым компаниям, которые должны не только иметь собственный управленческий персонал и отчет­ность, но и проводить годовые отчеты в соответствии с между­народными стандартами аудита.

Все это свидетельствует об утрате государством своих пози­ций в отрасли и де-юре (нет контрольного пакета) и де-факто (отсутствие государственной газовой стратегии). Государствен­ная монополия заменена частной монополией.

В целях восстановления государственного влияния на разви­тие газовой отрасли целесообразно привести устав ОАО «Газ­пром» в соответствие с законодательством, не продлевать тра­стовый договор на управление госпакетом акций с исполни­тельным директором ОАО, ввести мораторий на продажу оставшихся в руках государства акций.

Россия остается крупной ***нефтяной*** державой, хотя добыча нефти сократилась на территории России с 576 млн т в 1990 г. до менее 300 млн т в 1998 г. За 1992-1998 гг. выведено мощностей по добыче нефти на 390 млн т, а введено на 135 млн т. Из 140 тыс. скважин закрыты 40 тыс. Падение добычи обусловлено сокращением внут­реннего спроса, которое не компенсировалось ростом экспорта.

В 1998 г. потребление нефти и нефтепродуктов на душу на­селения составило, кг:

Развитые страны в среднем — 1924

США — 3000

Канада, Швеция, Финляндия — 2250

Япония — 2200

ЕС — 1600

Россия — 890 (1990 г. — 1980 кг)

В России потребление нефти на уровне США 1920-х годов и Западной Европы 1960-х годов. Отставание от северных стран весьма существенное.

По производственным показателям нефтяная отрасль России уступает ведущим мировым компаниям. Дебит скважин на уров­не 10—20 т/сутки, велика их обводненность, есть инфраструктур­ные ограничения. В арабских странах дебит — 200—800 т/сутки, добыча у тёплых морей. Себестоимость добычи 1 барреля в ОАЭ 2 долл., в России — 4-5 долл. Арабская нефть может потеснить с мирового рынка всякую другую, в том числе и российскую\*.

\* На страны ОПЕК приходится 75% разведанных запасов нефти, 50% мировой добычи. При этом они пока проводят политику сдерживания роста нефтедобычи, что обусловливает высокий уровень мировых цен.

В мире широко применяются следующие формы участия го­сударства в нефтяной промышленности:

• государственные компании, объединяющие все стадии до­бычи, переработки и распределения нефтепродуктов (Ки­тай, Индия, Бразилия, Мексика, Саудовская Аравия);

• государственные компании, играющие решающую роль в геологоразведке, обустройстве месторождений (Франция Италия, Норвегия);

• доля государственной собственности не менее 50% (в стра­нах, где нефть является бюджетообразующей отраслью).

Из 20 лучших нефтяных компаний мирового уровня 12 на­ходятся полностью в государственной собственности. Обладая блокирующими пакетами нефтяных компаний, другие государ­ства эффективно регулируют ситуацию на рынках.

Норвегия добывает 170 млн т нефти и 50 млрд м3 газа. В Север­ном море построены 3 платформы (в каждую государство вложило 1 млрд долл.), оборудованные для проживания работающих со всеми удобствами (заработная плата — 12 тыс. долл./мес, бесплатное пита­ние); работа вахтовым методом (2 недели в море, 3 недели дома). Нефть вывозится танкерами в Великобританию, Францию, Нидерлан­ды и другие страны. Себестоимость добычи — 3—8 долл./баррель. Экспортируется 88% добываемой нефти, годовая выручка — около 23 млрд долл., 50% прибыли направляется в инвестиции для нефтега­зового комплекса. В 1972 г. создана компания «Статойл» (со 100%-м госучастием), ее доля при совместной разработке любого месторожде­ния на шельфе не может быть меньше 50%. Государство обеспечивает национальное управление нефтегазовым комплексом, участвует в соз­дании инфраструктуры, жестко контролирует доходы. Лицензии на разведку и подготовку к эксплуатации новых месторождений выдают парламент и королевский совет.

Западные нефтяные компании объединяются, сливаются чтобы быть сильнее в конкурентной борьбе («Бритиш Петролеум» с «Амоко», «Эксон» с «Мобил» и т.д.).

Иные тенденции характерны для нефтяных компаний России. Нефтяная промышленность раздроблена на мелкие компании и фактически отдана в частные руки. В 1992 г. был взят курс на создание 6-7 вертикально интегрированных компаний с кон­трольными пакетами в госсобственности и конвертацией акций приватизированных предприятий в единую акцию компании.

Однако появились частные компании — акционерные общест­ва нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения (производственно-коммерческий цикл от геологоразведки до бензоколонки), управляемые по типу хол­динга, но с большой самостоятельностью дочерних фирм. Ос­новные из них: нефтяная компания «ЛУКойл», нефтяная ком­пания «Юкос», «Оренбургская нефтяная компания», «Сибирско-Дальневосточная нефтяная компания», «Восточная нефтяная компания», нефтяная компания «Славнефть», нефтяная компа­ния «Норси-Ойл», «Сибирско-Уральская нефтегазохимическая компания», Тюменская нефтяная компания. Имеется немало мелких и средних компаний, добывающих в целом около 10% всего объема нефти.

Как распределяются акции крупнейшей компании «ЛУ­Койл», показано в таблице 6.3.

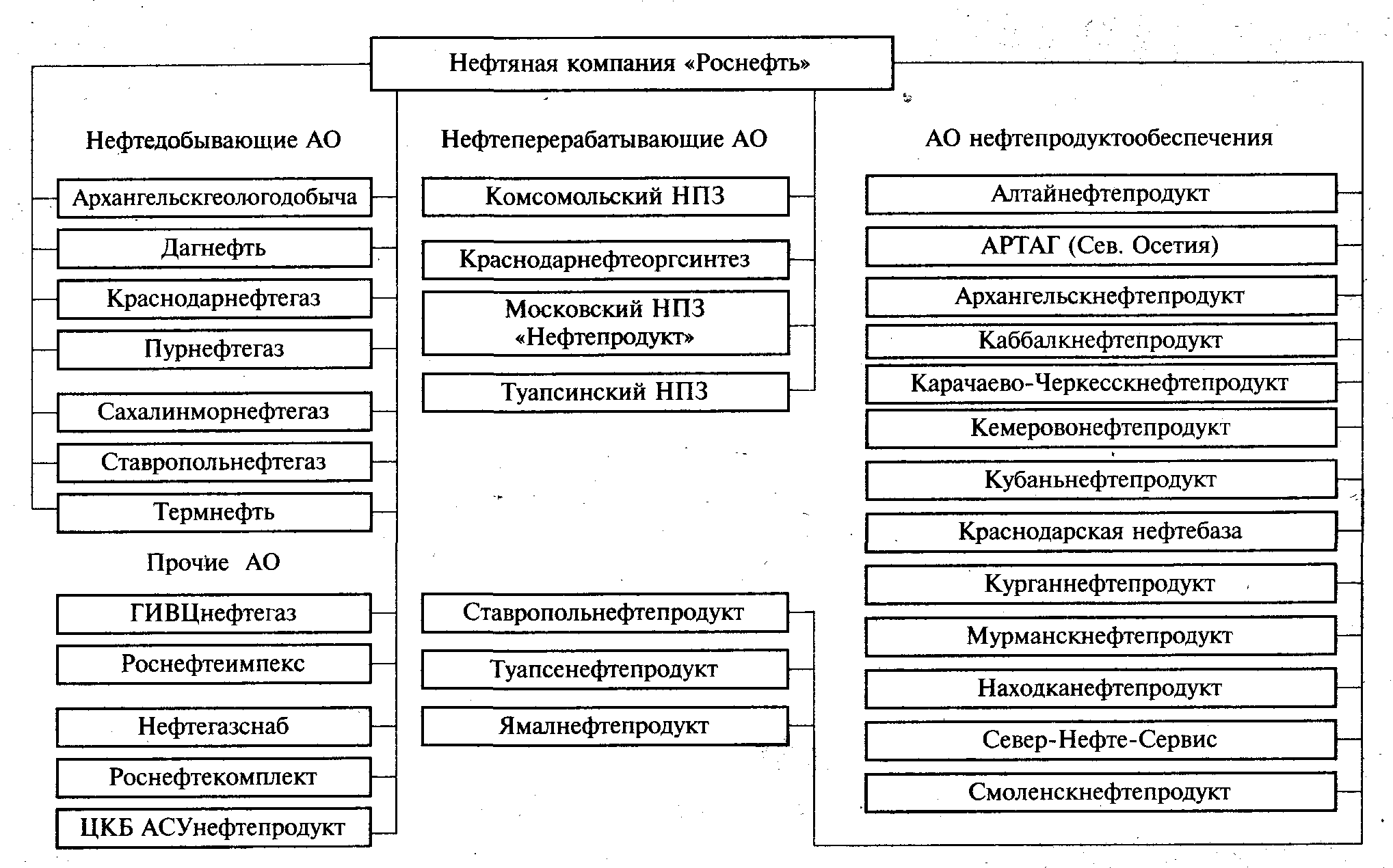
*Таблица 6.3.* ***Распределение акций компании «ЛУКойл», %***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Акционеры*** | | ***Акции*** | | |
| ***Обыкно­венные*** | | ***Привиле­гирован­ные*** |
| Государство | 30,00 | | — | |
| Компания «Никойл» | 15,58 | | 0,13 | |
| Пенсионный фонд «ЛУКойл-Гранат» | 10,65 | | — | |
| Банк Нью-Йорка (номинальный держатель) | 27,13 | | 7,38 | |
| CS First Boston (номинальный держатель) | 2,08 | | 9,46 | |
| Прочие | 14,56 | | 83,03 | |
| Итого | 100,00 | | 100,00 | |

Государство не располагает контрольным пакетом компании. Зарубежные акционеры владеют 33% акций. В целом по отрасли в госсобственности остались акции, контролирующие не более 10% нефтедобычи.

Многие предприятия являются структурно- и градообразующими, т.е. их деятельность определяет социально-экономическое состояние региона. Но собственники могут легко продать компа­нию, в том числе и иностранцам, оставив государству долги и социальную сферу.

В госсобственности фактически осталась одна крупная ком­пания — НК «Роснефть» (рис. 6.1). Она осуществляет поиск, разведку, добычу, переработку и реализацию нефти и газа, про­изводство и реализацию нефтепродуктов на основе заключения контракта с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Однако Правительство РФ уже предпринимало попытку продать «Роснефть». И, видимо, если найдется выгодный покупатель, сделка состоится.



*Рис. 6.1.* ***Организационная структура НК «Роснефть»***

Государство сохраняет регулирующие функции в транспортировке и экспорте нефти, но и они используются не в полной мере в интересах национальной экономики.

Транспортировка нефти является естественной монополией. Обеспечивающая ее акционерная компания «Транснефть» принадлежит государству (100% голосующих акций). Почти 47 тыс. км магистральных трубопроводов проходят по территории 53 субъек­тов РФ и других стран. Нефтепроводы России являются составной частью мировой транспортной системы, по ним перекачивается в год 110 млн т от российских добывающих компаний\*.

\* «Труба» не загружена, так как строилась в СССР в расчете на перекачку 600 млн т, но добыча резко сократилась.

Транспортировка нефти осуществляется в соответствии с порядком, утвержденным Минэнерго России по согласованию с Межведомственной комиссией по регулированию вопросов, связанных с использованием системы магистральных нефтепро­водов и терминалов в морских портах для вывоза нефти за пре­делы Российской Федерации.

АК «Транснефть» подписывает с субъектами РФ, по террито­рии которых проходят трубопроводы, договоры о сотрудничестве. Компания помогает в техническом перевооружении предпри­ятий, гарантированном снабжении ГСМ в периоды посевных и уборочных работ. Субъекты РФ обязываются содействовать при­влечению инвестиций, предоставлять налоговые льготы и т.д.

По снабжению горючесмазочными материалами (ГСМ) все субъекты РФ разделены между нефтяными компаниями с уче­том территориального расположения. Компании обеспечивают фиксированные в контрактах поставки ГСМ при их обязатель­ной оплате по тарифам на перекачку, перевалку и налив нефти. Плата за транспортировку установлена в расчете за 1 т/км.

При исчислении себестоимости нефти добывающие компа­нии на транспортировку относят около 20% всех затрат, в том числе на счет «Транснефти» — лишь 5%, трубопроводов и пор­тов Украины, Литвы, Латвии — 15%, хотя по территории Рос­сии нефть проходит 3,5 тыс. км, а по территории других государств значительно меньше. Причина в том, что расценки за транспортировку по территории России ниже в 4 раза, чем по территории Балтии, в 5,4 раза, чем по Украине. Казахстанская и азербайджанская нефть перекачивается тоже по низким россий­ским тарифам\*.

\* Уровень и дифференциация тарифов в бывших республиках СССР предопре­делены межгосударственными соглашениями при распаде СССР.

Это в интересах не только других стран, но и частных рос­сийских нефтяных компаний, а «Транснефть» получает за пе­рекачку так мало, что не может поддерживать магистрали в нормальном состоянии. Почти 1/3 нефтепроводов имеет воз­раст 33 года; с дефектами труб — около 40%, с опасными де­фектами — 0,7%. Уже сейчас на замену устаревших труб нужно 18—20 млрд долл.\*

\* При эффективной регулярной диагностике можно не применять сплошную замену труб, а лишь устранять дефектные. В этом случае даже старые магистра­ли становятся долговечными.

Россия остается мировым экспортером нефти, вывозит поч­ти 50% от объема добычи (США ввозят более 50% потребляемой нефти — 400 млн т). Нефть стала основным бюджетообразующим товаром: ее доля в экспортной выручке — 25% (16,5 млрд долл.), т.е. в 2 раза больше, чем газа.

Экспортные квоты нефтяным компаниям устанавливает Минэнерго России. Квота равняется разнице между предпола­гаемым объемом добычи и поставкой на внутреннее потребление.

Экспорт целесообразен, если мировая цена покроет издерж­ки, налоги, акцизы и принесет прибыль.

Каждый уровень экспортных цен обусловливает соответст­вующее состояние экономики, отрасли и бюджета:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Цена,***  ***долл./баррель*** | ***Экономическое состояние*** | |
| 10  12  13—14  более 14 | | Нижняя граница рентабельности; выживание за счет сокращения добычи нефти  Появляется возможность поддерживать добычу на прежнем уровне  Можно инвестировать средства в добычу  Позволяет инвестировать средства в переработку нефти |

Негативные прогнозы цен заставляют пересчитывать балан­сы производства и распределения нефти и искать резервы снижения затрат. В 1998 г. в странах Ближнего Востока из-за коле­бания цен на нефть бюджеты пересчитывались трижды. В Вели­кобритании нефтяная отрасль не является бюджетообразующей, но правительство снижало ряд налогов в преддверии падения цен на нефть. В России нефть гнала за рубеж еще и огромная разница между мировыми и внутренними ценами. Сейчас она уменьшается, так как внутренние цены растут независимо от динамики мировых цен. Когда мировые цены низкие, нефтяные компании стремятся компенсировать потери за счет внутрен­него рынка; когда они повышаются, компании устраивают де­фицит на внутреннем рынке, вынуждая поднимать цены и кор­ректируя закон спроса и предложения.

Изменение цены нефти на 1 долл./бар. в ту или иную сторо­ну в масштабе экспорта России выражается суммой в 80 млн долл. ежемесячно. Экспортеры нефти после 17 августа 1998 г.разбогатели. Девальвация понизила курс рубля в 4 раза, цены на сырую нефть выросли в 2 раза. И хотя около 80% экспортной нефти уже было заложено, эффект достаточно высок (примерно 13 долл./бар.). А потребители внутреннего рынка понесли поте­ри, цены на нефтепродукты устремились вверх.

Для справедливого распределения доходов от повышения цен Правительство РФ применяет дифференциацию экспортных пошлин. При расчете пошлины за основу принимается средняя месячная цена\* нефти марки Urals. Базовая ставка составляет 2,0 евро/т при средней цене 12,5 долл./бар. (159л). Если цена опускается ниже средней, то пошлина не взимается. Величина пошлины растет с повышением цен на нефть и падением курса евро к доллару.

\* Торги по нефти этой марки не ведутся. Поэтому используются котировки неф­ти марки Brent. Цены рассчитываются исходя из сообщений информационного агентства Plates и выявляются в конце месяца.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Цена,***  ***долл./бар.*** | | ***Экспортная***  ***пошлина,***  ***евро/т*** | | ***Цена, долл./бар.*** | ***Экспортная***  ***пошлина,***  ***евро/т*** | |
| До 12,5 | не взимается | | 22,5—25,0 | | | 20 |
| 12,5—15,0 | 2 | | 25,0—27,5 | | | 27 |
| 15,0—17,5 | 5 | | 27,5—30,0 | | | 34 |
| 17,5—20,0 | 9 | | 30,0—32,5 | | | 41 |
| 20,0—22,5 | 14 | | свыше 32,5 | | | 48 |

Регулирование нефтяной отрасли включает также льготирование инвесторов, вводящих в эксплуатацию бездействующие скважины, осваивающих новые месторождения на основании закона о соглашениях о разделе продукции, курсовую политику и некоторые другие меры.

Например, ввод простаивающих скважин даст дополнительно 50 млн т нефти и 5 млн рабочих мест. Чтобы снизить порог рен­табельности, добывающие компании освобождаются от платежей за добычу нефти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы (в части зачисления в федеральный бюджет) с введением нулевой ставки акциза на нефть и газовый конденсат, В результате рентабельность добычи поднимается на 15%.

Меры поддержки должны сочетаться с усилением контроля по направлениям, затрагивающим интересы государства. Так, нефтяные компании увлекаются долгосрочными валютными займами под залог поставок продукции за рубеж. В оплату вы­возятся сырьевые ресурсы, принадлежащие всему народу, а ис­пользование полученных средств никак не контролируется. Ну­жен государственный контроль и за проектами увеличения про­пускной способности нефтеналивных портов.

Общая ситуация для нефтяной отрасли страны складывается неблагоприятно. Европейский рынок ограничен жесткой конку­ренцией стран ОПЕК. Россия заняла шестое место на нефтяном рынке США, но и он не перспективен из-за сложностей транспор­тировки\*. В отношении потенциально привлекательного рынка стран Индокитая и Тихого океана новая нефтяная политика пока не разработана. Экспорт сдерживает также дефицит терминалов, за использование украинских, латвийских портов приходится платить большие деньги. С другой стороны, если инвестиции в отрасль не будут наращиваться (пока их объем в 2 раза меньше, чем в 1990 г.), то к 2005 г. добыча нефти уменьшится до 200 млн т. Тогда для вы­полнения обязательств по экспорту сократятся поставки для внут­реннего рынка и потребуется импорт нефти.

\* Судовладельцы считают невыгодным проход через Атлантику и Тихий океан нефтеналивных танкеров водоизмещением менее 500 тыс. т. Через Босфор и Дарданеллы Турция пропускает суда водоизмещением не более 150 тыс. т. На Балтике через Датский пролив проходят суда водоизмещением не более 120 тыс. т. Таким образом, пути для нефти за океан весьма тернисты.

Без усиления государственного управления России грозит вытеснение не только с внешнего, но и с внутреннего нефтя­ного рынка.

***Уголь*** является наиболее надежным и социально значимым энергоносителем. Добыча угля отличается повышенной опасно­стью, капиталоемкостью, требует периодически реконструкции; отработка запасов ведет к высвобождению работников, нуж­дающихся в особых мерах социальной защиты.

Работы по добыче угля ведутся при обязательном государст­венном горном надзоре, осуществляемом Федеральным горным и промышленным надзором, являющимся органом исполни­тельной власти РФ.

Организации по добыче угля независимо от форм. собствен­ности создают горно-спасательные службы или заключают дого­воры с действующими службами. Положение о горно-спаса­тельной службе утверждает Правительство РФ.

Монопольным потребителем угля выступает РАО «ЕЭС России».

Государственная политика в углеиндустрии ставит задачу по­степенного преодоления сырьевой направленности угольной Промышленности на основе внедрения комплексной переработ­ки угля для получения электроэнергии, моторного топлива, кок­са, кислот, минеральных удобрений и других продуктов и по­ставки их как на внутренний, так и на мировой рынки.

Для освоения перспективных месторождений, закрытия нерен­табельных и опасных для здоровья шахт, социальной поддержки угольных регионов используются бюджетные средства. Поддержка осуществляется также в форме льготных кредитов, регулирования тарифов на транспортировку угля, ставок таможенных пошлин. Строительство новых и модернизация действующих шахт ведется зa счет собственных средств угольных компаний и займов.

Программой реструктуризации угольной промышленности намечается закрытие 140 убыточных и опасных шахт, которые побывают около 60 млн т угля в год, или 27% всей подземной добычи, а поглощают до 40% всех средств господдержки.

Закрытию предшествует принятие упреждающих мер содействия занятости населения (создание новых не дотируемых рабочих мест на рентабельных шахтах, диверсификация производ­ства, переподготовка кадров), а также социальной зашиты вы­свобождаемых работников и членов их семей, пенсионеров, инвалидов, работавших в угольной промышленности. Финанси­руется передача в ведение местного самоуправления находящих­ся на балансе угольных предприятий объектов социальной сфе­ры и жилищного фонда в шахтерских городах и поселках.

В Великобритании при закрытии шахт вложения в социальную сферу, переселение, переобучение составляли 90 долл. на 1 т закрываемой добычи, в России аналогичные затраты не превышают 6 долл. При этом используются кредиты международных банков, которые предоставляют деньги только на социальные нужды, а не на разработ­ку новых месторождений, увеличение добычи угля.

Предприятия и организации угольной промышленности преобразованы в акционерные общества. В федеральной собст­венности на три года закрепляются акции, принадлежащие Рос­сийской Федерации. В собственность субъектов РФ, на терри­тории которых расположены акционируемые предприятия, пе­редается 15% обыкновенных и 5% привилегированных акций, принадлежащих Российской Федерации.

До 1998 г. угольной отраслью управляла государственная компания «Росуголь» через госпакеты акций угледобывающих АО. Кредиторы реструктуризации угольной промышленности (Всемирный банк) потребовали упразднения этого органа управления, что и было сделано. С переходом предприятий на самоуправление добыча угля упала с 327 млн т в 1992 г. до 207 млн т в 1998 г., при этом 23—25 млн т экспортируется. План по закрытию шахт перевыполнен (171 вместо 87), кре­дитные деньги израсходованы на реабилитацию высвобождае­мых шахтеров, а не на производство угля, т.е. базы для возвра­та долгов нет.

Главная роль в реализации государственной энергетической политики принадлежит Министерству энергетики Российской Федерации. На него возлагаются обеспечение потребностей в различных видах топлива, проведение структурной перестройки, разработка и реализация федеральных целевых программ, разви­тие конкурентной среды. Министерство координирует деятель­ность предприятий электроэнергетики, нефтедобывающей и пе­рерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, газификации, газоснабжения и других орга­низаций ТЭК.

Минэнерго России по согласованию с Министерством эко­номического развития и торговли Российской Федерации разра­батывает и утверждает годовые и квартальные балансы по ос­новным видам топлива и нефтепродуктов. В них предусматрива­ется поставка потребителям, , находящимся в ведении федеральных органов исполнительной власти и иных получате­лей средств федерального бюджета, топливно-энергетических ресурсов в пределах установленных лимитов их потребления, обеспеченных гарантированным финансированием.

Государство осуществляет энергетический надзор. Подразделения энергонадзора организуют и проводят обязательные обследо­вания организаций независимо отих организационно-правовых форм, если годовое потребление ими энергетических ресурсов со­ставляет более 6 тыс. т условного топлива, а также организаций с годовым потреблением менее 6 тыс. т условного топлива — по решению органов исполнительной власти субъектов РФ.

Весь объем добываемых, производимых, перерабатываемых, транспортируемых, хранимых и потребляемых энергоресурсов подлежит обязательному учету, который осуществляется в соот­ветствии с установленными государственными стандартами и нормами точности измерения.

Отличительной особенностью отраслей топливно-энергети­ческого комплекса является тесная взаимосвязь процессов про­изводства с естественными неблагоприятными условиями, ис­пользованием недр, отдаленность предприятий от традиционных промышленных и культурных центров, высокая капиталоем­кость продукции, необходимость хозяйственного освоения тер­риторий, повышения плотности населения.

В прежние десятилетия в результате больших усилий и мак­симальной концентрации средств удавалось поддерживать нор­мальное функционирование хозяйственных центров за Уралом; наблюдался даже прирост населения.

После распада СССР скважины, нефтегазопроводы остались основном в России, население которой меньше почти в 2 раза о сравнению с населением СССР. Но страна не сводит концы концами, наращивая государственный долг. Приросты запасов нефти, газа, угля не покрывают текущих отборов из недр.

Главная причина — в изменении государственной политики о отношению к реальному сектору, в преждевременной и необдуманной приватизации. Государство отказалось от многих регулирующих функций, а к руководству предприятиями пришли банковские группы, у которых на первом месте — прибыль, добывающие отрасли требуют для развития предпосылок больших затрат с небыстрой отдачей: геологические работы, обуст­ройство месторождений и т.д.

Государство оставило за собой тарифное регулирование ТЭК, что явно недостаточно, оно должно укреплять управление неза­висимо от форм собственности и хозяйствования, так как предприятия получили в пользование недра, принадлежащие всем. Необходим контроль за их эксплуатацией через лицензирование, транспортное обслуживание, квотирование и другие способы.

## 6.3. Управление агропромышленным и другими народно-хозяйственными комплексами

В экономике народного хозяйства исключительно важную роль играют подразделения, связанные с использованием земель­ных ресурсов и удовлетворением первоочередных потребностей человека. К ним относятся прежде всего сельское хозяйство и обслуживающие его отрасли (производство средств производства для сельского хозяйства, доведение сельскохозяйственной про­дукции до конечного потребителя и др.), которые в совокупности образуют ***агропромышленный комплекс.***

В агропромышленном комплексе (АПК) производится около трети валового общественного продукта и более 70% потреби­тельских товаров, сосредоточены четверть основных фондов, 30% численности работников, занятых в материальной сфере.

Экономические реформы после 1990 г, позволили заложить основы многоукладной экономики, осуществить земельные пре­образования. Бóльшая часть сельскохозяйственных и перерабаты­вающих предприятий приобрела новые организационно-право­вые формы. На долю предприятий, основанных на частной соб­ственности, приходится около 90% производимой продукции АПК. Функционируют более 280 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств. Возросло значение личного подсобного хозяйства.

В первый период реформирования основное внимание об­ращалось на институциональные преобразования на селе, все­мерное внедрение частной собственности, замену колхозов и совхозов другими типами предприятий. Предоставление полной свободы частной деятельности на собственной земле считалось достаточным для мощного подъема сельского хозяйства. Однако сельского производителя больше интересуют не формы собст­венности на землю, а реальная возможность работать на ней, имея необходимые материальные и финансовые ресурсы, заказы на поставку продукции по взаимовыгодным ценам.

Реорганизация сложившихся десятилетиями форм хозяйст­вования подорвала коллективное производство, не заменив его частным сектором. Жизнеспособными оказались предприятия, не утратившие основных принципов колхозной организации производства.

Мировой опыт свидетельствует, что сельское хозяйство эф­фективно функционирует лишь при всесторонней поддержке его государством. В развитых странах государство регулирует все наиболее важные стороны аграрной деятельности, поддерживая отечественное сельское хозяйство. В России сельское хозяйство (также получает государственную поддержку. Однако с учетом современных требований она не может удовлетворить ни по содержанию, ни по форме.

Поэтому новая аграрная политика предусматривает комплексное решение проблем производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции в рыночных условиях, наращивание ресурсного потенциала АПК и в первую очередь плодородия почвы, племенного животноводства, прогрессивных технологий, развития инфраструктуры в сельской местности. Ее рычагами становятся формирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, кредитование, страхование, налогообложение в интересах сельских товаропроизводителей*,* развитие социальной сферы на селе.

Государство способствует изменениям в размещении агропромышленного производства через государственные заказы с применением авансирования товаропроизводителей, централизованных инвестиций. В результате производство концентриру­ется в зонах с наиболее благоприятными природными и эконо­мическими условиями, создаются предпосылки для обеспечения собственных потребностей регионов, поставок в федеральный фонд и на межрегиональные рынки (межрегиональный обмен). Финансовая поддержка АПК предполагает:

• Создание специальных фондов финансирования сельского хозяйства, фермерских и личных подсобных хозяйств, других эффективных производителей сельскохозяйственной продукции.

• Введение гарантированных минимальных закупочных цен нa наиболее значимые продукты, дотирование семеноводства, льноводства, племенного животноводства, овцеводства.

• Компенсацию части затрат сельскохозяйственных производителей на покупку удобрений, комбикормов, энергоносителей.

• Дотации потребителям для стимулирования спроса на продовольствие.

Выделяются бюджетные средства на безвозвратной основе нa строительство, реконструкцию предприятий АПК, уставный капитал которых сформирован полностью или частично за счет негосударственных форм собственности, в соответствий с ре­шениями этих предприятий и на условиях увеличения доли федеральной собственности получением дополнительного па­кета акций.

Предоставляются бюджетные ссуды на льготных условиях на сезонную закупку сырья, продлеваются сроки возврата ссуд, полученных предприятиями на закупку сырья и материалов. Фор­мируется льготный фонд кредитования сезонных затрат в сель­ском хозяйстве. В него направляются средства федерального бюджета и средства, поступающие от сельских товаропроизво­дителей в погашение задолженности.

При выделении инвестиционных кредитов срок окупаемости проектов устанавливается для предприятий пищевой и перера­батывающей промышленности до трех лет, производственных объектов сельского хозяйства — до пяти лет.

В агросервисе и перерабатывающей промышленности боль­шинство предприятий являются локальными монополистами. Поэтому сельскохозяйственным производителям предоставлены дополнительные права на приобретение на льготных условиях контрольных пакетов акций обслуживающих и перерабатываю­щих предприятий.

Импортная политика в отношении продовольствия преду­сматривает последовательное сокращение ввоза тех видов сель­скохозяйственной продукции и сырья, которые могут произво­диться в достаточных объемах в России. Для этого прекращает­ся дотирование импортных товаров, упорядочивается система таможенных тарифов, а высвобождающиеся средства направ­ляются на развитие внутреннего сельскохозяйственного рынка. Вводятся защитные меры в отношении импорта товаров тек­стильной и легкой промышленности, наносящего ущерб рос­сийским товаропроизводителям, которые выпускают аналогич­ную продукцию.

В основу государственного управления в агропромышленном комплексе заложены следующие основные принципы:

**1.** Разграничение предметов ведения и полномочий в облас­ти агропромышленного комплекса между Российской Федера­цией и ее субъектами.

**2.** Укрепление связи федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Россий­ской Федерации.

**3.** Повышение роли и ответственности Министерства сель­ского хозяйства Российской Федерации в системе федеральных органов исполнительной власти за осуществление аграрной ре­формы и эффективное функционирование агропромышленного комплекса.

**4.** Упорядочение механизма управления государственным сектором агропромышленного комплекса.

**5.** Усиление роли органов хозяйственного и местного (сель­ского) самоуправления и их взаимодействия с органами госу­дарственного управления.

**6.** Обеспечение эффективной деятельности государственных контрольно-инспекционных служб.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации является головным органом в управлении агропромышленным комплексом и в продовольственном обеспечении, включая ме­лиорацию земель. Оно осуществляет государственное регулирование, обеспечивает единство системы органов государственного управления агропромышленным комплексом, взаимодействие и координацию их деятельности.

Государственное управление агропромышленным комплек­сом в республиках в составе Российской Федерации, краях, об­ластях и автономных образованиях осуществляется министерст­вами, управлениями (департаментами) сельского хозяйства и продовольствия, комитетами (департаментами) продовольствия городов Москвы и Санкт-Петербурга, управлениями (отделами) сельского хозяйства и продовольствия районов, находящимися в структуре соответствующих администраций.

Органы государственного управления АПК субъектов РФ подотчетны Минсельхозу России по вопросам реализации феде­ральных программ и использования федеральных бюджетных средств. Назначение и освобождение от должности руководите­лей министерств (департаментов, управлений) сельского хозяй­ства субъектов РФ осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Минсельхозом России.

Для проведения аграрной политики, осуществления контро­ля за реализацией федеральных программ, исполнением феде­ральных законов, других нормативных актов в области агропро­мышленного комплекса, целевым использованием выделяемых бюджетных средств, координации работы по управлению и рас­поряжению подведомственными предприятиями, организация­ми и имуществом, закрепленным в федеральной собственности, вводятся федеральные структуры Министерства сельского хо­зяйства Российской Федерации в субъектах РФ с оплатой труда работников за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с Законом «О племенном животноводстве» в составе Минсельхоза России образован департамент, который выполняет функции специально уполномоченного органа по управлению племенным животноводством. Органы исполни­тельной власти субъектов РФ создают государственные органы по управлению племенным животноводством на соответствую­щей территории.

В США правительство в лице министерства сельского хозяйства является крупным покупателем продукции у фермеров, закупает ее из­лишки для хранения и реализации через конкурентные рыночные кана­лы. Оно помогает создавать фермерские кооперативы по сбыту про­дукции и снабжению средствами производства, поддерживает сбыто­вые кооперативы, стимулирует аграрный экспорт. Ни продажные, ни покупные фермерские цены не контролируются, хотя собирается де­тальная информация о ценах. При невмешательстве государства уста­навливаются равновесные цены, свидетельствующие не о паритете цен, а об отсутствии дефицита или перепроизводства. Субсидии фермерских цен на сельскохозяйственную продукцию и приобретаемые средства производства не практикуются. Однако применяются прямые выплаты фермерам из бюджета, которые повышаются в урожайные годы, когда цены снижаются.

• Россия сохраняет колоссальные резервы почти девствен­ной природы — леса, площадь которых составляет 22% мировых запасов. Леса находятся под наблюдением мирового фонда ди­кой природы (WWF). С 1995 г. крупные покупатели древесины в Европе требуют от поставщиков сертификаты Лесного попечи­тельского совета (ЛПС)\*. Сертификат как бы подтверждает, что лес вырублен не в ущерб экологии, кислородному слою и жи­вотному миру. Получение его обходится чрезвычайно дорого, что, безусловно, сдерживает экспорт.

\* Международная негосударственная организация со штаб-квартирой в Мексике.

Россия подписала декларацию «Лесные принципы», которая требует соблюдения определенного порядка в лесопользовании. Основными принципами лесопользования являются:

• Соответствие лесного законодательства международным стандартам.

• Четкое определение условий владения и пользования лесами.

• Учет прав местного населения, и коренных народов при использовании лесов.

• Сохранение биоразнообразия.

• Постоянный мониторинг за состоянием лесов.

• Добровольная сертификация по международным нормам.

Лесное хозяйство страны делится на три части.

**1.** Лесоустроительные предприятия — разрабатывают долго­срочные проекты развития и использования лесов.

**2.** Лесные хозяйства — их задача выполнять планы по охране, восстановлению лесов.

**3.** Леспромхозы, частные фирмы — занимаются рубкой леса по планам, устанавливаемым лесхозами.

Лесопромышленный комплекс поставляет на экспорт лесо­материалов на сумму 3,1 млрд долл. в год, однако это меньше, (чем Финляндия. В ходе реформирования комплекса резко выросло число продавцов лесоматериалов, но деятельность их не лицензируется; цены на продукцию неуклонно растут, в самой лесной стране обыкновенная доска для большинства населения стала не по карману. При множестве предприятий конкуренция все же отсутствует.

Согласно Лесному кодексу РФ (1997) рациональное исполь­зование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов обеспечивает федеральный орган управления лесным хозяйст­вом.Им являлась Федеральная служба лесного хозяйства Рос­сии (Рослесхоз)\*. Действуют также вертикально интегрирован­ные структуры (холдинги), включающие все стадии от лесозаго­товок до сбыта конечной продукции.

\* Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 функции Рослесхоза переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Служба лесного хозяйства, подведомственные подразделе­ния в субъектах РФ и местные подразделения — лесхозы, лес­ничества владеют государственным имуществом на праве опера­тивного управления и распоряжаются им с согласия Минимущества России.

Служба лесного хозяйства осуществляет государственное ре­гулирование и контроль в области использования, воспроизвод­ства, охраны и защиты лесов. Основными задачами службы яв­ляются реализация государственной политики в области развития лесного хозяйства, обеспечение соблюдения всеми владельцами лесного фонда и лесопользователями правил ведения лесного хозяйства, федеральных интересов при лесопользовании.

Служба организует государственную лесную охрану, кон­троль за состоянием, использованием, воспроизводством лесов, егерскую службу и ведение охотничьего хозяйства; управляет национальными природными парками, лесными хозяйствами; утверждает расчетные лесосеки для заготовки древесины; учи­тывает лесной фонд, ведет лесной кадастр и мониторинг лесов. Органы и должностные лица службы имеют право в пределах своей компетенции давать обязательные к исполнению указания предприятиям, гражданам, ведущим работы в лесу, по устране­нию нарушений лесного законодательства, направлять материа­лы о нарушителях в суды, назначать административные взыска­ния за нарушения лесного законодательства.

Проведение государственной политики в лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности, а также государственное регулирование, внутриотраслевую и меж­отраслевую координацию в лесопромышленном комплексе обеспечивает Министерство экономического развития и торгов­ли России.

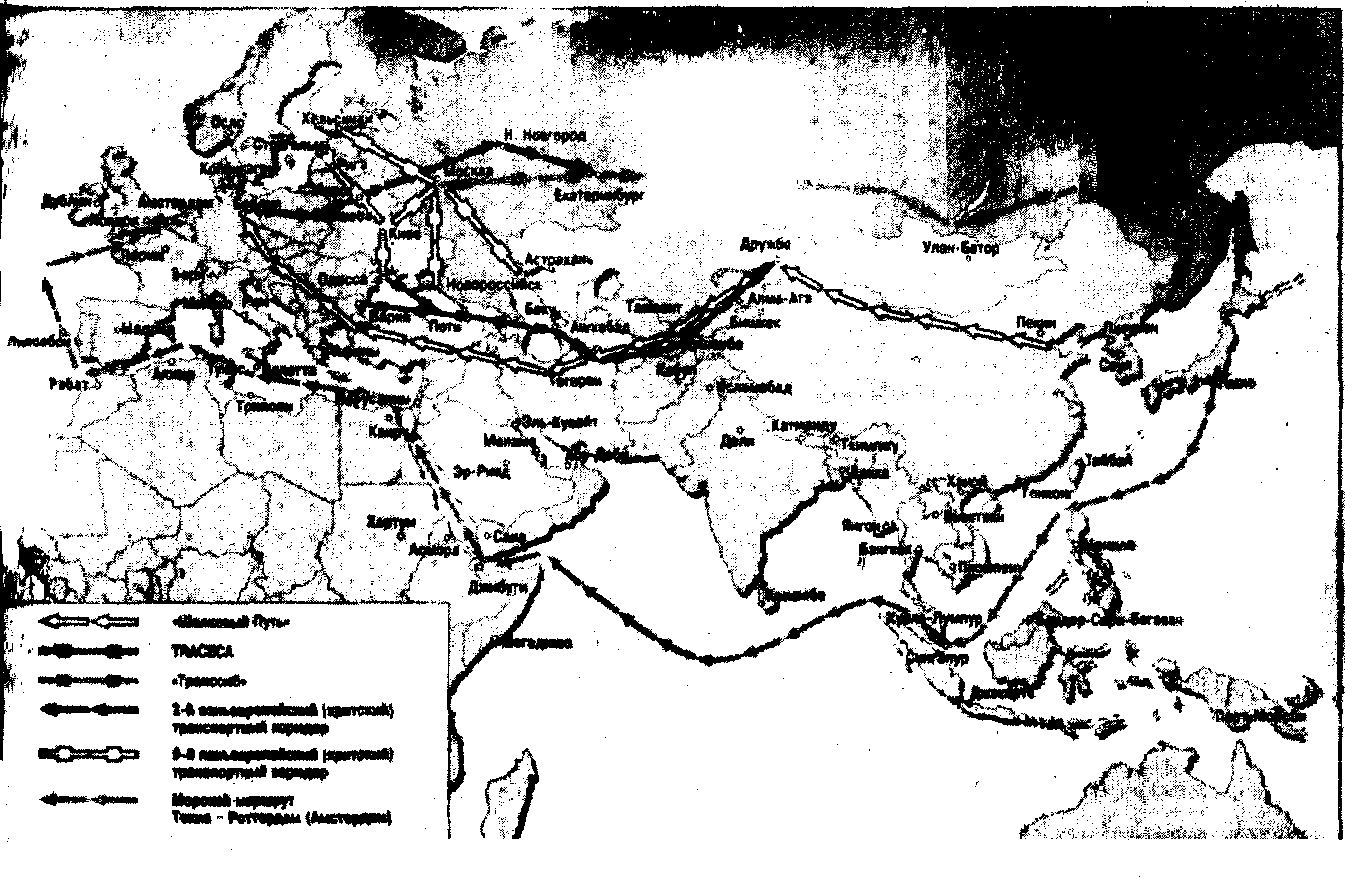
Компания «Рослеспром» объединяет лесопромышленный сектор страны, но является обычной коммерческой структурой со 100%-м государственным капиталом. Правительство наделило компанию управленческими функциями по отношению ко всем, в том числе и к частным предприятиям лесозаготовок: распре­деление бюджетных средств, квотирование и лицензирование экспорта, образование централизованного фонда за счет отчис­лений предприятиями и др.

Осуществляется приватизация компании путем преобразова­ния в открытое акционерное общество. При этом в федеральной собственности закрепляется «Золотая акция». Минимуществу России передается находящееся в хозяйственном ведении ком­пании «Рослеспром» имущество за рубежом, в том числе ценные бумаги иностранных юридических лиц.

Реализуется Федеральная программа развития лесопромыш­ленного комплекса до 2005 г. Опережающими темпами развива­ется производство по химической и химико-механической пере­работке древесины в районах основных заготовок.

***Транспорт*** в России является государствообразующей отраслью, важнейшим фактором целостности, безопасности страны. Около 50% мирового грузопотока приходится на перевозки из Европы в Азию и обратно; на этом транспортники зарабатывают около 1 трлн долл. в год (рис. 6.2). Россия занимает выгодное географи­ческое положение для организации транспортных коридоров из Европы, стран Ближнего Востока в страны СНГ и другие страны Азии. Во внешнеторговом обороте России доля транспортировки составляет 14—15%, или 18—20 млрд долл., но на долю российских перевозчиков приходится незначительная часть.

Транспортная система включает отрасли транспортного ком­плекса, воздушный, железнодорожный и трубопроводный транс­порт. В транспортный комплекс входят морской, речной, автомо­бильный, городской пассажирский и промышленный транспорт.



*Рис. 6.2.* ***Основные транспортные направления европейско-азиатских перевозок (без авиамаршрутов)***

О роли отдельных видов транспорта в перевозках свидетель­ствуют данные за 1997 г., приведенные в табл. 6.4.

В структуре издержек промышленности, расходы, связанные с перевозками *железнодорожным транспортом,* составляют около 6%, а в регионах Урала, Сибири, Севера — от 35 до 50% стоимости грузов.

Управление железнодорожным транспортом осуществляется централизованно Министерством путей сообщения Российской Федерации (МПС России), органы государственной власти субъектов РФ не вправе вмешиваться в деятельность железных порог по перевозкам.

*Таблица 6.4.* ***Доля различных видов транспорта, %***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Транспорт*** | ***Грузооборот*** | ***Пассажирооборот*** |
| Железнодорожный  Автомобильный  Морской  Речной  Воздушный  Итого | 77,1  1,8  15,1  5,8  0,2  100,0 | 41,9  42,8  0,0  0,2  15,1  100,0 |

Имущество железнодорожного транспорта относится к феде­ральной собственности и закрепляется в хозяйственном ведении или в оперативном управлении предприятий. Железные дороги, а также объекты и иное имущество железнодорожного транспорта; непосредственно обеспечивающие перевозочный процесс и аварийно-восстановительные работы, не подлежат разгосударствлению и приватизации. Создание, реорганизация и ликвидация железных дорог производятся по решению Правительства РФ.

Строительство и реконструкция магистральных железнодорожных линий, приобретение подвижного состава относятся к федеральным государственным нуждам и осуществляются за счет федерального бюджета и собственных средств железных дорог. Строительство линий, вокзалов, платформ по обслуживанию населения регионов и приобретение поездов для пригородного cообщения, может осуществляться за счет средств субъектов РФ, местных бюджетов, железных дорог и других источников.

Предприятия и учреждения железнодорожного транспорта осуществляют финансово-экономическую деятельность на принципах сочетания государственного регулирования и рыноч­ных отношений. Порядок формирования доходов железных до­рог от перевозок устанавливается с учетом конкретного вклада каждой дороги в перевозочный процесс.

Перевозки пассажиров, грузов осуществляются на условиях, которые определены уставом железных дорог, правилами пере­возок. Тарифы на перевозки устанавливаются на основе госу­дарственной бюджетной, ценовой и тарифной политики.

Постановлением Правительства РФ от 21 марта 1998 г. № 338 утвержден перечень государственных предприятий, не связан­ных непосредственно с организацией движения и обеспечением аварийно-восстановительных работ на железнодорожном транс­порте, подлежащих выводу из его структуры и приватизации (ремонтные, обслуживающие подразделения).

Формируются коммерческие компании-операторы, которым передаются поезда дальнего следования и грузоперевозки. Они действуют на маршрутах с большими постоянными потоками. Например, НК «Сургутнефть» перегоняет нефть на Киришский нефтеперерабатывающий завод Ленинградской области, откуда нефтепродукты направляются в порты для экспортирования ком­панией-оператором, созданной Октябрьской железной дорогой.

Самой крупной компанией-оператором по грузоперевозкам является «Трансрей», она выручает за услуги около 1 млрд долл. в год, что составляет 50% всей валютной выручки МПС России.

Стратегической задачей железнодорожного транспорта как инфраструктурной отрасли является поддержание на стабильно оптимальном уровне цен и тарифов на услуги, чтобы содейство­вать подъему экономики основного производства. Ее решению способствует отпуск для железных дорог электрической и тепло­вой энергии по приемлемым ценам, передача в муниципальную собственность социальных объектов, компенсация убытков при­городного пассажирского сообщения, а также разработка сквоз­ных транспортных тарифов.

МПС России осуществляет индексацию тарифов на пере­возки грузов в размере, не превышающем прирост цен произ­водителей промышленной продукции в целом по Российской Федерации. Министерство экономического развития и тор­говли Российской Федерации по представлению МПС России может изменить предельные индексы грузовых железнодо­рожных тарифов по отдельным видам перевозимых грузов с сохранением среднего уровня индекса.

Предложения по тарифной политике разрабатывает Всерос­сийский тарифный съезд, который с 1999 г. планируется созы­вать регулярно 1 раз в год.

За последние 3 года дважды на 25% снижались тарифы на перевозку рудно-металлургического сырья, хотя цена на металл возросла. Применяются льготные тарифы на перевозку карто­феля, овощей, фруктов, рыбы с компенсацией потерь.

В мире только три центра, которые обеспечивают разра­ботку и производство авиационной техники: США, объеди­ненная Европа, Россия. После распада СССР в России обра­зовалось около 300 частных авиакомпаний. Но объем перево­зок снизился в 4 раза.

Карликовые компании не в состоянии покупать новые само­леты. Без поддержки государства гражданской *авиации* грозит прекращение существования\*. Одним из направлений ее под­держки стало развитие лизинга отечественной авиационной тех­ники нового поколения. Банки вкладывают средства в ее при­обретение для последующей передачи авиакомпаниям.

\* В США 52% всех государственных субсидий направляется в авиакосмическую отрасль; около 70% затрат на НИОКР в этой отрасли (20 млрд долл. в год) фи­нансирует госбюджет.

Государственное управление гражданской авиацией, выпол­нение специальных контрольных и надзорных функций в этой сфере осуществляет служба воздушного транспорта Министерст­ва транспорта Российской Федерации. Она устанавливает правила воздушных перевозок и контролирует их выполнение, обеспе­чивает безопасность полетов. Создано унитарное предприятие по организации воздушного движения, основанное на праве хозяй­ственного ведения (государственная корпорация), как элемент единой системы управления воздушным движением.

СССР имел более 3000 судов *морского торгового флота* об­щим тоннажем 25 млн т дедвейта\*. С распадом СССР Россия лишилась части торгового флота и важных портов. Морской флот России составляет 1655 судов дедвейта 11,2 млн т. Мощное министерство морского флота превратилось в службу морского транспорта Минтранса России. Морские суда и суда смешанного плавания «река — море» переключились на обслуживание миро­вого фрахтового рынка за пределами страны. Примерно 50% су­дов ушли под иностранную юрисдикцию, в том числе все суда «Совкомфлота». Сейчас внешнеторговые перевозки осуществля­ются на 8% судами России, а на 92% — иностранными компа­ниями, в том числе и судами, ранее принадлежащими России.

\* Масса груза, принимаемая судном.

В СССР действовал порядок: 65% экспортно-импортных грузов должны обеспечивать отечественные компании. В США законода­тельно установило: не менее 50% морских перевозок внешнеторго­вых грузов должны обеспечивать собственные компании.

Морской флот всегда работал в условиях рынка: подавляю­щая часть грузооборота выполнялась им в загранплаваний. По­этому потери во флоте нельзя списывать на издержки перехода к рынку. Они — следствие безграничной либерализации и на­логовой политики. Российские суда регистрируются в оффшор­ных зонах, предпочитают морские перевозки под чужими фла­гами, чтобы иметь возможность привлекать долгосрочные (на 8—10 лет) кредиты под строительство судов и платить незначи­тельные налоги.

Правительством РФ поставлена задача провести инвентари­зацию объектов морского, речного, воздушного транспорта, приватизация которых запрещена, установить контроль и учет их в реестре федеральной собственности, а также возвратить из незаконного владения.

Государственное управление транспортным комплексом воз­главляет Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России). Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение государственной политики и общее государственное управление и регулирование на транспорте. Совместно с МПС России и Минэкономразвития России Минтранс России участвует в разработке стратегии развития транспорта и ее реализации на основе федеральных общетранспортных и отраслевых целевых программ.

Минтранс России руководит деятельностью своих террито­риальных органов и подведомственных государственных уни­тарных предприятий, учреждений и организаций, координирует работу организаций транспортного комплекса в части возло­женных на министерство задач, осуществляет единую научно-техническую политику в транспортном комплексе.

Соответствующие виды транспорта управляются департамен­тами Минтранса России. Они выполняют специальные испол­нительные, разрешительные, контрольные и надзорные функ­ции. Из подразделений центрального аппарата Минтранса Рос­сии, осуществляющих специальные функции отраслевого управления, формируются соответствующие отраслевые блоки. Например, Минтранс России, используя средства федерального и региональных дорожных фондов во взаимодействии с администрациями регионов, обеспечивает интенсивное дорожное строительство. При этом ресурсы концентрируются на наиболее важных и перспективных объектах.

Финансирование отраслей транспорта, включая содержание аппарата центральных и территориальных органов, организуется отдельно по каждой службе в пределах расходов федерального бюджета, установленных Минтрансу России. Из общей числен­ности работников Министерства почти 80% приходится на тер­риториальные органы и 20% — на центральный аппарат.

Для обеспечения безопасного функционирования транс­портных систем и ликвидации последствий чрезвычайных си­туаций образован резервный фонд Министерства транспорта Российской Федерации. В него зачисляются 10% портовых, ко­рабельных и иных сборов на морском и речном транспорте, добровольные отчисления транспортных организаций и другие поступления. Решения о выделении средств из резервного фон­да на возвратной и безвозвратной основе принимаются Мин­трансом России.

В целях защиты интересов российских хозяйствующих субъ­ектов, осуществляющих транспортную деятельность, создана *Межведомственная комиссия по вопросам повышения конкуренто­способности предприятий и организаций транспорта.*

Основой государственного управления **оборонным комплексом** служит размещение оборонного заказа. Государственный обо­ронный заказ является правовым актом, предусматривающим поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности.

Предпосылками формирования оборонного заказа являются положения военной доктрины, федеральной программы произ­водства вооружений и военной техники, программ военно-технического сотрудничества с другими государствами, мобили­зационного плана экономики и некоторые другие условия.

Разработка оборонного заказа осуществляется во взаимосвязи с прогнозом социально-экономического развития Российской Феде­рации и проектом федерального бюджета на соответствующий год. Министерство экономического развития и торговли России утвер­ждает план-график работ по формированию оборонного заказа, который доводится до сведения всех разработчиков.

Основные показатели оборонного заказа утверждаются Пре­зидентомРФ. Ими являются: производство продукции (работы, услуги по видам); работы по реализации международных дого­воров по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений; мероприятия по мобилизационной подготовке экономики; ра­боты по строительству, техническому перевооружению объектов, предназначенных для нужд обороны; материально-технические ресурсы, по которым поставщикам устанавливаются квоты их обязательных поставок (государственное бронирование) госу­дарственным заказчикам и исполнителям.

В оборонном заказе указываются также сроки поставок; прогнозируемая стоимость (цена); перечень государственных заказчиков и предполагаемых исполнителей и другие условия. В государственном бюджете предусматриваются расходы по обо­ронному заказу в составе защищенных статей, подлежащих фи­нансированию в полном объеме.

По важнейшим видам материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа Правительство РФ устанавливает предприятиям квоты обязательных поставок головному исполнителю оборонного заказа по складывающимся на рынке ценам.

Государственный заказчик отвечает за своевременное доведение оборонного заказа до исполнителя, за целевое использований выделяемых ему средств из бюджета. Выполнение оборонного заказа экономически стимулируется ассигнованиями из федераль­ного бюджета на строительство, освоение новой техники, гаранти­рованием фиксированного уровня рентабельности, авансировани­ем работ в размере не менее 40% их стоимости и другими мерами.

Государственные заказчики совместно с органами исполни­тельной власти субъектов РФ проводят конкурсы по размещению оборонного заказа на поставку продовольствия для обеспе­чения военных и приравненных к ним спецпотребителей.

Закупки и поставки продовольственных товаров для обеспе­чения военных и приравненных к ним спецпотребителей по нормам продовольственных пайков осуществляются государст­венными заказчиками в первоочередном порядке. Объем заку­пок формируется при разработке государственного оборонного заказа Министерством экономического развития и торговли России по государственным заказчикам и субъектам РФ на ос­новании предложений органов исполнительной власти и по со­гласованию с ними.

При заключении государственных контрактов на выполне­ние оборонного заказа используются данные органов государств венной статистики об уровне и динамике рыночных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольственные товары с учетом инфляции, прогнозируемой Министерством экономи­ческого развития и торговли России. При согласовании с по­ставщиками договорные цены предусматриваются на уровне не выше среднерыночных, действующих в соответствующих субъ­ектах РФ. Закупки и поставки производятся на основе прямых договоров, заключаемых с отечественными товаропроизводите­лями. Заказы на продовольственное обеспечение размещаются в субъектах РФ по месту дислокации войск.

Оборонный заказ на всех этапах разрабатывается и реализу­ется в соответствии с требованиями законодательства по обес­печению режима сохранения государственной тайны. Оборон­ный заказ является обязательным, если его размещение не при­носит убытков при исполнении. Образована Межведомственная комиссия по координации деятельности по выполнению обо­ронного заказа.

На сессии ООН в 1989 г. впервые было заявлено о конвер­сии оборонной промышленности СССР, переводе части обо­ронных заводов на преобладающий выпуск продукции граждан­ского назначения.

Под конверсией понимается *частичная* или *полная переори­ентация* производственных мощностей и ресурсов оборонных предприятий с военных на гражданские нужды. Основанием для сокращения или прекращения на оборонном предприятии про­изводства для военных нужд являются решения органов госу­дарственной власти России, а также фактическое сокращение бюджетных расходов на эти цели. Конверсия предполагает сохранение и эффективное использование в новых экономических условиях производственного, кадрового и инновационного по­тенциала оборонных отраслей путем перепрофилирования про­изводства и создания дополнительных рабочих мест в граждан­ской сфере, а также внедрения двойных технологий.

Высокие технологии оборонного комплекса используются для производства конкурентоспособной на мировом рынке про­дукции. Высвобождающиеся в процессе конверсии производст­венные мощности и ресурсы привлекаются к реализации при­оритетных государственных целевых программ социально-экономического развития России.

В соответствии с Законом РФ «О конверсии оборонной промышленности» предприятие самостоятельно на основе ис­ходных данных (заказ на производство, программа развития мо­билизационных мощностей) разрабатывает программу конвер­сии, перепрофилирования производства, привлекая для этого прежде всего собственные средства. Государственная поддержка носит целевой характер и предусматривает дотирование пред­приятий в связи с потерей прибыли при переподготовке работ­ников и выплате выходного пособия, на содержание социальной инфраструктур, предоставление льготного кредита. Поддержи­ваются перспективные производства, проекты, направленные на решение важнейших проблем в сфере транспорта, здравоохра­нения, безопасности производства в добывающих отраслях, им­портозамещающих технологий.

В настоящее время функционируют около 1500 оборонных предприятий, из них государственных — 40%, акционерных об­ществ с госучастием — 33%, без госучастия — 25%. Между тем существуют ограничения на приватизацию и банкротство пред­приятий оборонной промышленности и прямые запреты.

В результате сокращения оборонного заказа и конверсии большинство предприятий оборонного комплекса оказались в сложном положении. Доля бюджетных расходов на оборону снизилась с 7,6% к ВВП в 1990 г. до 3,5% в 1998 г. Многим предприятиям государство задолжало за поставленную по оборонному заказу продукцию. Поэтому для укрепления фи­нансового положения расширяется экспорт вооружений и во­енной техники.

Объем военного экспорта уже в 2 раза превышает оборон­ный заказ. Особым спросом на мировом рынке пользуются рос­сийские самолеты, ракетные корабли, подлодки, бронетехника, приборы ночного видения и т.д. В 1998 г. продано различной техники на 2,3 млрд долл. Торговлю оружием ведут федеральные государственные предприятия «Росвооружение», «Промэкспорт», «Российские технологии», а также предприятия-разра­ботчики и изготовители, получившие на это право.

Для дальнейшего повышения экспортного потенциала пред­приятия осуществляют техническую реконструкцию и пере­стройку с учетом требований мирового рынка оружия. Создают­ся сверхкрупные государственные и полугосударственные пред­приятия, научно-производственные центры по разработке и производству вооружений и военной техники новых поколений.

В СССР основным органом управления предприятиями ВПК было Министерство оборонной промышленности. После 1992 г. основная доля предприятий находилась в ведении Министерства экономики России. Кроме того, функционировало Российское космическое агентство как заказывающая организация по феде­ральной космической программе и управляющая предприятия­ми авиапрома. В 1999 г. из Минэкономики России выведены военные департаменты и основной формой управления оборон­ными предприятиями стали федеральные агентства:

• авиационно-космическое (Росавиакосмос);

• по судостроению (Россудостроение);

• по обычным вооружениям (РАВ);

• по системам управления (РАСУ);

• по боеприпасам (Росбоеприпасы).

Каждое агентство — это управленческий суперконцерн, го­ловной подрядчик, выполняющий заказы силовых министерств и ведомств, отвечающий за качество и своевременность вы­полнения оборонного заказа. Министерство экономического развития и торговли России выдает квалификационные серти­фикаты на право управления предприятиям, разрабатывающим военную технику.

## 6.4. Управление государственным имуществом

Государственный сектор включает объекты, составляющие основу богатства страны и служит естественной базой для раз­вития всего народного хозяйства. В массовом производстве, в естественных, ресурсных монополиях, металлургии, химиче­ской промышленности государственные предприятия предпоч­тительнее по критериям эффективности. В различных странах действует немало государственных фирм, таких, как «Рено», «Фольксваген», «Бритиш Петролеум», которые не только вы­держивают конкуренцию, но и побеждают. Хозяйственные структуры частного сектора, в том числе и крупные, не могут обходиться без поддержки государственными ресурсами, в том числе и финансовыми.

Государство в России является крупным собственником. В государственной собственности находятся все железные дороги и торговые порты, 40 тыс. предприятий и учреждений, в том числе 23 тыс. учреждений; государство участвует в 3900 акционерные обществах, в 2500 из них у него более 25% акций; в 580 АО ис­пользуется право «Золотой акции». Только в федеральной собст­венности 337 млн м2 нежилых помещений. Россия как правопре­емник СССР имеет все права на интеллектуальную собственность в советских разработках оружия и боевой техники. Любая его модернизация без участия России неправомерна.

При разработке прогноза социально-экономического раз­вития Российской Федерации в раздел «Проектировки разви­тия государственного сектора экономики» включаются пока­затели по:

• государственным унитарным предприятиям;

• государственным учреждениям;

• хозяйственным обществам с долей госсобственности более 50% уставного капитала.

Министерство экономического развития и торговли Рос­сии разрабатывает систему показателей функционирования госсектора.

Правительство утверждает план поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества. Минимущество России осуществляет координацию деятельно­сти федеральных органов исполнительной власти по выполне­нию плана. Основными планируемыми источниками доходов являются средства от аренды федерального имущества, исполь­зования имущества, находящегося за рубежом, дивиденды по акциям в федеральной собственности.

Для организации управления государственная собственность разграничена на федеральную, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность.

Объекты государственной собственности относятся к тому или иному уровню собственности независимо от того, на чьем балансе они находятся, какова ведомственная подчиненность предприятий. Критерии отнесения объектов к федеральной собственности подразделяются на *структурные* (производственные, непроизводственные, ценные бумаги) и *функциональные* (отрас­левые, территориальные, доля в экономике).

Базовый перечень объектов федеральной собственности опре­делен Конституцией РФ. Федеральная собственность и управле­ние ею находятся в ведении Российской Федерации. Управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ.

Разграничение государственной собственности, владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и дру­гими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектовРФ. Прекращены полномо­чия министерств, ведомств по распоряжению государственным имуществом.

Имущество, находящееся в государственной собственно­сти, закрепляется за государственными предприятиями и уч­реждениями во владение, пользование и распоряжение. Неза­крепленное государственное имущество (средства бюджетов и др.) составляет государственную казну Российской Федера­ции, субъекта РФ.

Так, находящиеся в федеральной собственности администра­тивные здания, строения и нежилые помещения Минимущества России:

• закрепляет на праве оперативного управления или переда­ет в безвозмездное пользование федеральным органам го­сударственной власти, федеральным учреждениям и ка­зенным предприятиям, а за федеральными государствен­ными унитарными предприятиями закрепляет на праве хозяйственного ведения;

• передает в аренду по договору иным организациям.

Заключение договоров аренды объектов недвижимого иму­щества осуществляется, как правило, на конкурсной основе, 10% арендной платы направляются на финансирование деятель­ности, связанной с управлением имуществом.

Целью управления государственным имуществом является удовлетворение общественных потребностей, выполнение внут­ренних и внешних обязательств Правительства и мобилизация доходов в бюджетную систему. Оно осуществляется на основе законодательства, указов Президента РФ (по вопросам, по ко­торым не приняты законы) и включает пользование, отчужде­ние, сдачу в аренду, передачу в залог, в доверительное управле­ние и другие операции.

В обычных условиях хозяйствования наблюдается процесс постоянного перехода собственности из одной формы в другую и обратно; частная собственность национализируется и стано­вится государственной, государственная собственность привати­зируется, т.е. становится частной. Интенсивность смены форм собственности повышается в период общественно-экономичес­кого переустройства.

Для формирования рыночных отношений, развития инициа­тивы, индивидуального и коллективного предпринимательства в России с 1992 г. проводится приватизация государственного и муниципального имущества по решению уполномоченных на тогосударственных органов.

Под ***приватизацией*** понимается возмездное отчуждение нахо­дящегося в собственности России, субъектов РФ или муници­пальных образований имущества в собственность физических и юридических лиц.

Исходя из возможности приватизации государственное иму­щество подразделяется на виды:

• приватизация имущества запрещена;

• имущество закрепляется в госсобственности до принятия решения о прекращении его закрепления;

• имущество приватизируется с установлением запрета на участие в его приватизации иностранных физических и юридических лиц, а также резидентов Российской Феде­рации, имеющих в качестве учредителей (участников), или аффилированных лиц, иностранных физических и юриди­ческих лиц;

• имущество приватизируется по решению Правительства Российской Федерации;

• имущество приватизируется по решению федерального органа по управлению государственным имуществом по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в компетенции которых находятся полномочия по координации и регулированию деятельности в соответст­вующих отраслях экономики.

Приоритеты, ограничения и порядок приватизации государ­ственного имущества, а также основы приватизации муници­пального имущества в Российской Федерации устанавливаются программой приватизации, которая разрабатывается Правитель­ством Российской Федерации. Изменения и дополнения к ней должны ежегодно представляться в Государственную Думу од­новременно с проектом федерального бюджета.

На первом этапе приватизации ставилась задача слома госу­дарственной монополии на собственность, внедрения социально-экономических отношений на базе частной собственности; безвозмездной передачи государственного имущества путем раз­дачи приватизационных чеков (ваучеров) населению на уравни­тельных началах.

На втором этапе приватизация осуществляется преимущест­венно с использованием рыночных цен на государственное имущество, инвестиционной ориентации продаж, возможностей концентрации собственности. Кроме того, полнее учитываются интересы государства, предприятий, территорий, граждан. На этом этапе приватизация не массовая, а по индивидуальным проектам с учетом специфики каждого предприятия,

В отношении любого предприятия, за исключением пред­приятий, приватизация которых запрещена, может быть приня­то решение о продаже. При этом в единый комплекс предпри­ятия входят основные средства, другие долгосрочные вложения, оборотные средства и финансовые активы, пассивы, имущест­венные права, земельные участки. Объекты социально-культур­ного и коммунально-бытового назначения передаются в основ­ном в муниципальную собственность: детские сады и лагеря; учреждения здравоохранения, расположенные вне территории предприятий; объекты инженерной инфраструктуры городов, районов в том числе электро-, газо-, теплоснабжение, водопро­вод и канализация, наружное освещение; жилищный фонд и обслуживающие его эксплуатационные и ремонтно-строительные подразделения.

Содержание не включенных в состав приватизированного имущества объектов социально-культурного и жилищно-бытового назначения, как временно состоящих на балансах привати­зированных предприятий, так и переданных в муниципальную собственность, обеспечивается в пределах норм финансирова­ния, утвержденных органами местного самоуправления, на тер­ритории которых они находятся.

На содержание и эксплуатацию переданных объектов преду­сматриваются средства из федерального бюджета, платежи по­требителей услуг жилищно-коммунального хозяйства, средства предприятий для финансирования капитального ремонта жи­лищного фонда. Источником финансирования являются также дивиденды по акциям, закрепленным в государственной собст­венности. Они аккумулируются на счетах муниципальных структур, управляющих этими объектами.

Продажу федерального имущества осуществляют специали­зированное учреждение и назначенные им представители. Спе­циализированное учреждение:

• владеет переданными ему объектами приватизации до мо­мента их продажи, в том числе осуществляет полномочия акционера (участника) в хозяйственных обществах;

• осуществляет продажу переданных ему объектов привати­зации;

• выступает учредителем хозяйственных обществ;

• ведет отчетность о денежных средствах, полученных в ре­зультате приватизации, а также учет подлежащих привати­зации акций, принадлежащих Российской Федерации;

• получает и перечисляет денежные средства от приватиза­ции в соответствии с установленными нормативами;

• обеспечивает перечисление дивидендов и иных доходов по акциям АО, в которых специализированное учреждение осуществляет полномочия акционера;

• выпускает государственные ценные бумаги, удостове­ряющие право приобретения находящихся в федераль­ной собственности акций ОАО, созданных в процессе приватизации.

Специализированное учреждение может создавать в субъек­тах РФ свои отделения.

В настоящее время функции специализированного учреж­дения выполняет Российский фонд федерального имущества (РФФИ).

Продажу государственного имущества субъектов РФ осуще­ствляют юридические лица, которым предоставлены полномо­чия органами государственной власти субъектов РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно назначают продавцов муниципального имущества.

Министерству обороны Российской Федерации предоставле­но право реализации высвобождаемого военного имущества (кроме вооружений) через специализированные государствен­ные хозрасчетные предприятия при Минобороны России, как правило, на биржах и аукционах, а на внешнем рынке — через управление внешнеэкономических связей Минобороны России. Продажу контролирует Российской фонд федерального имуще­ства и территориальные агентства Минимущества России.

Национализация проводится на основе соответствующего закона и при наличии у государства средств для выкупа частной собственности (в специфических условиях России в начале XX в. осуществлялась национализация имущества без выкупа, т.е. путем экспроприации).

В развитых странах национализация (ренационализация) служит обычной мерой решения экономических задач и не име­ет никакой идеологической окраски. Вопрос о замене собствен­ника или менеджеров ставится в случаях существенного ухуд­шения работы предприятий.

При управлении государственным имуществом применяются режим хозяйственного ведения и оперативного управления; до­верительное управление; соглашения о разделе продукции.

### 6.4.1. Управление государственными предприятиями

В настоящее время государство непосредственно управляет небольшим количеством предприятий, связанных с обороной, естественными монополиями, проведением закупочных и то­варных интервенций, решением важных социальных задач и не­которыми другими направлениями.

Государственные предприятия федеральной собственности создаются и ликвидируются по решению Правительства РФ на основании совместного представления Минимущества России, Министерства экономического развития и торговли России и федерального органа исполнительной власти, на который воз­ложены координация и регулирование деятельности в соответ­ствующей отрасли (сфере управления). Решение подлежит со­гласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого размещается предприятие. В случае когда создание предприятия финансируется федеральным бюджетом, решение о создании принимается на основании представления Минимущества России, Министерства экономического развития и торговли России, Минфина России и соответствующего феде­рального органа исполнительной власти.

Минимущество России передает госпредприятия как имуще­ственные комплексы в хозяйственное ведение, оперативное управление на основе заключаемых договоров федеральным ор­ганам исполнительной власти (отраслевым и функциональным министерствам и ведомствам). Им утверждается примерный ус­тав федерального государственного унитарного предприятия, в котором предусматриваются следующие обязательные условия:

• Направление госпредприятием в федеральный бюджет части прибыли от использования имущества, находящегося в его хозяйственном ведении (после уплаты налогов и иных обя­зательных платежей).

• Проведение ежегодно аудиторских проверок госпред­приятия.

Уставы конкретных федеральных госпредприятий утверждаются федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельно­сти в соответствующих отраслях (сферах управления). Уставы после утверждения представляются в Минимущество России для внесения соответствующих сведений в реестр федераль­ного имущества.

Федеральные органы исполнительной власти, координи­рующие и регулирующие деятельность в соответствующих от­раслях с привлечением при необходимости Минфина России, МНС России, МВД России в отношении госпредприятий и АО, более 50% акций которых находятся в федеральной собственно­сти, осуществляют следующие действия:

• Утверждают показатели экономической эффективности деятельности.

• Контролируют использование имущества госпредприятия.

• Анализируют эффективность деятельности предприятий.

• Определяют долю прибыли госпредприятия, подлежащую перечислению в бюджет.

• Рекомендуют размер дивидендов по акциям для голосования в органах управления АО.

• Представляют Правительству РФ для назначения кандидатуры представителей в органах управления АО, акции которых закреплены в федеральной собственности, либо кандидатуры физических лиц, на которых возлагается выполнение этих функций на договорных условиях.

• Заключают, изменяют и расторгают контракты с руково­дителями предприятий.

Контракты с руководителями предприятий заключаются в соответствии с нормами гражданского права и не должны ухуд­шать условий социального обеспечения по сравнению с трудо­вым договором.

Обязательными условиями контракта являются:

• продолжительность (не менее трех лет);

• размер гарантированного вознаграждения;

• доля руководителя предприятия в прибыли, определяемой после расчетов с бюджетами всех уровней;

• компенсации руководителю и членам семьи при переезде в другую местность при досрочном расторжении контракта по инициативе органа власти;

• социальные гарантии, в том числе в случае потери трудо­способности;

• права и обязанности руководителя в связи с управлением предприятием, порядок отчетности, досрочного расторже­ния контракта; .

• ответственность за результаты работы предприятия, нару­шения контракта.

Руководитель государственного предприятия представляет отчет по утвержденной форме в федеральный орган исполни­тельной власти, заключивший с ним контракт, ежеквартально. Ежегодно он представляет доклад о финансово-хозяйственной деятельности с предложениями по улучшению работы.

В отношении промышленного или сельскохозяйственного предприятия может быть принято решение о ликвидации и соз­дании одновременно казенного предприятия на его базе. Осно­ваниями для этого являются:

• нецелевое использование выделенных средств;

• отсутствие прибыли (по итогам за два последних года);

• использование закрепленного недвижимого имущества с нарушением действующих правил, без разрешения упол­номоченного государством органа (достаточно одного из указанных оснований).

*Казенное предприятие* создается по представлению соответст­вующих федеральных органов исполнительной власти. Феде­ральный орган утверждает устав, разрабатываемый на базе типо­вого устава, назначает и освобождает руководителя, принимает решение об осуществлении казенным предприятием самостоя­тельной хозяйственной деятельности.

Казенное предприятие функционирует на основе следующих принципов:

• Является правопреемником ликвидированного предпри­ятия по ранее выделенным федеральным средствам, а также в части использования земли, недр и предоставленных квот и лицензий.

• Самостоятельно реализует производимую продукцию.

• Не может создавать дочерних предприятий, выступать в ка­честве учредителя предприятий без согласия Правительства РФ или уполномоченного им органа.

• Не может отчуждать закрепленное за ним недвижимое имущество, сдавать его в аренду или пользование, а также пере­давать в залог без согласия Правительства РФ или уполномочен­ного им органа.

• Получает кредиты только при наличии гарантий Прави­тельства РФ.

Правительство РФ определяет порядок планирования и фи­нансирования деятельности казенных предприятий, в том числе по содержанию закрепленных за ними объектов социальной сферы, ценообразования на производимые ими товары, а также оплаты труда их работников.

Производственно-хозяйственная деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии с планом-заказом и планом развития. Уполномоченный орган доводит предприятию обязательный для исполнения и согласованный с Министерст­вом экономического развития и торговли России и Минфином России план-заказ с учетом плана развития. План-заказ уточня­ется после утверждения федерального бюджета на соответст­вующий год. В плане-заказе устанавливаются:

• объем поставок продукции в натуре и ассортименте, тре­бования к качеству, сроки поставки, цены;

• фонд оплаты труда и норматив его уменьшения при невы­полнении плана-заказа (увеличение оплаты производится за счет прибыли по установленным уполномоченным ор­ганом нормативам);

• лимит численности работников;

• объем и условия предоставления средств из федерального бюджета.

По согласованию с уполномоченным органом разрабатыва­ется план развития предприятия, предусматривающий необхо­димые для обеспечения устойчивой работы мероприятия, а так­же задания по вводу в действие и выводу производственных мощностей, созданию и освоению новых видов продукции, подготовке и переподготовке кадров, финансовые затраты и ис­точники их покрытия.

Фонд оплаты труда определяется на основе рекомендуемой государством тарифной сетки, а в отношении руководителей предприятия — на контрактной основе. Формы оплаты, разме­ры ставок, соотношения между отдельными категориями работ­ников по оплате, система премирования определяются руково­дителем в соответствии с Положением об оплате труда работни­ков, структура и штаты утверждаются руководителем в пределах фонда оплаты и лимита численности. Предприятие обязано поддерживать численность работников в пределах, установлен­ных Правительством РФ (уполномоченным им органом), регу­лировать занятость, обеспечивать безопасные условия труда.

Продукция, произведенная предприятием в соответствии с планом-заказом, на которую не распространяется государственное регулирование цен, реализуется по ценам, устанавли­ваемым уполномоченным органом. Продукция, произведен­ная в порядке самостоятельной хозяйственной деятельности, реализуется по ценам, устанавливаемым предприятием, или на договорной основе.

За счет доходов от реализации продукции осуществляется финансирование, связанное с выполнением плана-заказа, плана развития, с производственным и социальным развитием, меро­приятиями по мобилизационной подготовке. При нехватке средств они выделяются предприятию из федерального бюджета после представления уполномоченным органом сведений в Ми­нистерство экономического развития и торговли России и Минфин России об их расходовании и результатах деятельности за предыдущий год. Решение о выделении средств из бюджета принимает Правительство РФ.

Прибыль направляется на финансирование мероприятий, обеспечивающих выполнение плана-заказа, плана развития, на другие производственные цели, а также на социальное развитие по нормативам, ежегодно устанавливаемым уполномоченным органом. Свободный остаток прибыли изымается в доход бюд­жета. Часть доходов от ведения самостоятельной хозяйственной деятельности предприятие может использовать самостоятельно.

Руководство предприятием осуществляет директор, дейст­вующий на принципах единоначалия.

Федеральный орган осуществляет контроль за выполнением плана-заказа и плана развития, получая статистическую и бух­галтерскую отчетность по установленной форме о выполнении планов, целевом использовании выделенных бюджетных средств, а также амортизационных отчислениях.

Статус казенного предприятия не является раз и навсегда данным: если потребность в соответствующем виде продукции отпадает, то госзаказ снимается и предприятие переходит в раз­ряд государственного или приватизируется.

Особенно эффективны казенные предприятия в оборон­ном комплексе благодаря использованию технологий двой­ного назначения. Государство определяет оборонному пред­приятию вид и количество продукции, выдает заказ, ресурсы под него, устанавливает нормативы. Одновременно предпри­ятие может выпускать дополнительную продукцию, для этого оно самостоятельно ищет ресурсы, рынок сбыта, платит за труд и получает прибыль.

Минимущество России ведет реестр федерального имущест­ва, в котором по каждому предприятию фиксируются основные показатели эффективности. На праве хозяйственного ведения функционируют около 13 тыс. федеральных унитарных предпри­ятий в основном системы Минатома России, Минэнерго России, Минсельхоза России. Одни из них реорганизуются, на базе дру­гих создаются казенные предприятия, третьи передаются в собст­венность субъектов России в счет причитающихся им трансфер­тов. В ведении отраслевых министерств и ведомств остается не­большое количество государственных предприятий, необходимых для решения стратегических задач развития страны.

### 6.4.2. Управление пакетами государственных акций

Одним из основных направлений реформирования государ­ственных предприятий является преобразование их в акционер­ные общества с государственной долей акций. Это создает более равные условия для всех участников рынка, расширяет конку­рентное пространство.

В результате преобразования госпредприятия в акционерное общество с закреплением на определенный срок части акций в федеральной собственности государство наделяется правами ак­ционера. Сохранение в руках федеральных и региональных ор­ганов власти крупных пакетов акций во многих случаях являет­ся более целесообразным, чем немедленная их продажа инве­сторам. Оно позволяет государству оказывать влияние на производство в целом, в том числе и частный сектор, вводя управление с помощью менеджеров.

По следующим видам деятельности закрепляются акции в федеральной собственности или используется право «Золотой акции»:

• добыча, переработка, сбыт нефти, газа, угля, геологораз­ведка;

• трубопроводный транспорт;

• газовое хозяйство;

• производство и распределение электроэнергии;

• морской, речной транспорт, связь;

• объекты национальной безопасности;

• разработка, производство вооружений, космической тех­ники;

• производство и сбыт сортовых семян, хранение зерна;

• производство детского питания.

В настоящее время основными формами управления пакета­ми государственных акций являются:

*•* назначение представителей государства в органы управле­ния АО;

• передача акций в доверительное управление и залог;

• продажа акций.

При преобразовании предприятий в АО, контрольные паке­ты акций которых закрепляются в федеральной собственности, Правительство РФ и Минимущество России поручают пред­ставление интересов государства в совете директоров АО опре­деленным лицам. *Представителями государства* могут быть го­сударственные служащие, назначаемые Президентом РФ, Пра­вительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, Российским фондом федерального имущества, а также иные граждане на основании договоров на представление инте­ресов государства, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством Минимуществом России, РФФИ или их тер­риториальными органами.

Представление интересов государства по акциям крупных АО в федеральной собственности осуществляет коллегия пред­ставителей Российской Федерации. Представители действуют в соответствии с единой позицией, выработанной большинством членов коллегии, и оформляют ее решения. Члены коллегии избираются в совет директоров АО.

Представители в письменной форме согласовывают с феде­ральными органами исполнительной власти или РФФИ, от имени которых выступают, проекты решений органов управле­ния предприятия, которые они намерены вносить и поддержи­вать, а также свое будущее голосование по проектам, предла­гаемым другими членами органа управления. Они могут на за­седании совета директоров поставить вопрос об обновлении состава совета. Минимущество России, ФСФО России, РФФИ, органы исполнительной власти Российской Федерации и субъ­ектов РФ, служащие которых являются представителями госу­дарства в АО, могут досрочно прекращать полномочия руково­дителей АО при нарушениях законодательства о выплате зара­ботной платы, наличии недоимок по налоговым платежам и в некоторых других случаях.

Представители государства готовят для соответствующих фе­деральных органов исполнительной власти не реже двух раз в год отчеты о деятельности по установленной форме. Министерства осуществляют координацию и организационное обеспечение их деятельности, представляют в Правительство РФ по результатам годовых общих собраний АО отчеты об управлении закрепленными пакетами акций, а также о деятельности должностных лиц, представляющих интересы государства в АО и избранных в сове­ты директоров и исполнительные органы. Представители несут ответственность за нарушение установленного порядка участия в управлении вплоть до увольнения с государственной службы. На­значение официальных представителей, не являющихся руково­дителями и работниками предприятия, с полномочиями управле­ния контрольным пакетом от имени Правительства РФ имеет особое значение для повышения эффективности управления стратегически важными предприятиями.

Финансирование расходов, связанных с управлением нахо­дящимися в федеральной собственности акциями, осуществляет Минфин России по фактическим затратам на эти цели в разме­ре не более от поступивших в бюджет дивидендов. Деятельность представителей государства в органах управления АО не опла­чивается, но они могут получать вознаграждение от суммы на­численных на федеральный пакет акций дивидендов.

Распоряжением Госкомимущества России от 15 февраля 1994 г. № 343-Р утвержден типовой договор об учреждении тра­ста на пакет акций, находящихся в государственной собственно­сти. Бенефициаром по договору выступает федеральный бюджет России. Доверительный собственник осуществляет права, свя­занные с акциями, на общих собраниях АО, получает дивиден­ды по акциям и передает их бенефициару. Форма траста полу­чила развитие в виде доверительного управления.

*Доверительное управление госакциями* АО отличается от адми­нистративного управления через государственных служащих. Оно осуществляется на конкурсных началах специально подго­товленными для этого управляющими, не работающими в госу­дарственных органах. Конкурс доверительных управляющих объявляется по распоряжению Правительства РФ.

Образуются комиссии по проведению конкурсов. В них уча­ствуют представители органов исполнительной власти субъектов Федерации, на территории которых находятся соответствующие предприятия.

Учредителем доверительного управления выступает Минимущество России. Кандидатура доверительного управляющего представляется учредителю соответствующим органом исполни­тельной власти Российской Федерации, субъекта РФ или РФФИ, он должен обладать необходимой профессиональной подготовкой и квалификацией. Сторонами договора выступают учредитель управления и доверительный управляющий. После регистрации договора доверительному управляющему выдается доверенность, подтверждающая его полномочия на представле­ние интересов государства.

Обязанности доверительного управляющего по представлению интересов государства заключаются в том, что он лично участвует в работе органа управления АО; направляет учредителю управле­ния на согласование проекты решений органа управления. На со­ответствующие министерства возложены разработка заданий дове­рительного управления и контроль за выполнением доверительным управляющим договора. Задачи перед доверительным управляю­щим ставятся в зависимости от типа и производственного направ­ления предприятия. Доверительный управляющий не получает право распоряжения переданными ему акциями.

Размер вознаграждения, порядок и условия компенсации за­трат доверительного управляющего определяются договором. При этом учитываются величина уставного капитала АО, коли­чество закрепленных в федеральной собственности акций.

Пакеты акций крупных предприятий передаются также в за­лог для получения кредита. Такая форма управления введена в целях эффективного использования пакетов государственных акций и покрытия дефицита федерального бюджета, она помо­гает сбалансировать интересы государства и предпринимателей, Центра и регионов. Одновременно это эффективная форма кре­дитования ПравительстваРФ.

В функции управления государственными акциями входят также продление закрепления их в федеральной собственности, продажа в связи с истечением срока закрепления, принятие ре­шений или запрещение досрочной продажи.

Утвержден перечень АО, созданных в процессе приватиза­ции, которые производят продукцию стратегического назначе­ния и акции которых, закрепленные в федеральной собственно­сти, не подлежат досрочной продаже или в ближайшие годы не будут продаваться.

За границей России принадлежит недвижимости на многие млрд долл. Это объекты царского правительства, собственность СССР (в 122 странах). Часть имущества является предметом споров и разбирательства; обладает дипломатическим статусом и не может отчуждаться. Права собственности требуют доказа­тельств в международных судах. Остается часть, которой можно распоряжаться: закладывать для получения кредитов от загранбанков, обменивать на инвестиции и др. Объекты частично сдаются в аренду. В 1998 г. арендная плата составила 12,5 млн долл., но это не более 10% от потенциального дохода.

Президент РФ по представлению Председателя Правитель­ства Российской Федерации определяет федеральный орган исполнительной власти по управлению государственным иму­ществом, который координирует в сфере использования и рас­поряжения федеральной собственностью деятельность иных федеральных органов. В настоящее время таким органом явля­ется Министерство имущественных отношений Российской Федерации.

Основные функции Минимущества России по управлению государственным имуществом заключаются в следующем:

• Представляет Правительству РФ проект программы прива­тизации и организует и контролирует ее выполнение.

• Принимает решение о приватизации федерального иму­щества и передает объекты приватизации для продажи.

• Осуществляет преобразование государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества.

• Является учредителем открытых акционерных обществ, создаваемых в процессе приватизации.

• Осуществляет права акционера в АО, акции которых на­ходятся в федеральной собственности.

• Создает комиссии по приватизации федерального иму­щества.

• Организует учет федерального имущества и ведение его реестра.

Минимущество России разрабатывает положения о привати­зации предприятий различных отраслей. Министерства и ведом­ства направляют ему предложения и рекомендации, связанные с особенностями приватизации в отрасли.

Минимущество России имеет право получать от министерств, ведомств, предприятий, организаций необходимую информацию по вопросам, касающимся пользования и распоряжения имуще­ством в собственности Российской Федерации. Оно может деле­гировать министерствам и ведомствам полномочия в отношении подведомственных им предприятий. В субъектах РФ Мин­имущество РФ создает свои территориальные органы.

Орган по управлению имуществом субъекта РФ создается решением главы администрации. Он подчиняется:

• по вопросам управления и распоряжения имуществом края, области — главе администрации, представитель­ному органу;

• по вопросам приватизации объектов собственности края, области — Минимуществу России, главе администрации и представительному органу;

• по вопросам приватизации, распоряжения и управления объектами федеральной собственности — Минимуществу России.

Минимущество России может наделить орган по управле­нию имуществом субъекта РФ правами и полномочиями своего территориального агентства.

Принципы формирования, распоряжения и управления *му­ниципальной собственностью* устанавливаются законодательством субъектов РФ. В муниципальную собственность передаются объекты, полученные при разграничении государственной соб­ственности и созданные или приобретенные за счет бюджета РФ, внебюджетных и валютных фондов или в результате хозяй­ственной деятельности предприятий в собственности субъекта РФ, а также по иным основаниям.

В соответствии с уставами муниципальных образований по решению представительных органов местного самоуправления создаются органы по управлению муниципальным имуществом.

Местные органы власти обязаны предоставлять соответст­вующему органу по управлению имуществом всю информа­цию по объектам федеральной, территориальной и муници­пальной собственности, расположенным на подведомствен­ной им территории.

Минимущество России и комитеты по управлению имуще­ством соответствующего уровня являются держателями реестра собственности. Основаниями для включения или исключения объектов из реестра являются: законы или иные акты Феде­рального Собрания; решения Правительства РФ, органов власти субъектов РФ; договоры купли-продажи государственных (му­ниципальных) предприятий, представляемые продавцами собст­веннику Минимуществу России или его органам на местах; ре­шения суда. Все министерства и ведомства, местные органы власти и управления обязаны предоставлять данные держателям реестра с необходимой периодичностью или по запросам.

Организационные и технические решения Минимущества России по вопросам ведения реестра обязательны для предпри­ятий и организаций, представляющих данные для реестра.

Пользователями реестра собственности являются органы го­сударственного управления, территориальные фонды имущества, предприятия и организации, отечественные и иностранные инвесторы, участники аукционов и конкурсов.

Казна получает от использования государственного имущества не­значительные доходы. В 1998 г. дивиденды по акциям в госсобствен­ности составили 1 млрд руб., их начислили лишь 50% предприятий с госсобственностью; на пять АО приходится 86% общей суммы пере­численных дивидендов. Доходность акций в АО без участия государ­ства — 5—10%; в АО с участием государства — 0,0016%.

В последнее время государство взяло курс на восстановление функций активного собственника, особенно от отношению к эко­номически и социально значимым объектам. Минимущество Рос­сии подготовило новую концепцию управления госсектором. Предполагается уменьшить количество госпредприятий, ужесто­чить контроль за их деятельностью, погасить их долги; в госсобст­венности оставить лишь предприятия, необходимые для обеспече­ния национальной безопасности, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации стратегиче­ских интересов. Остальные предприятия — акционировать и вы­ставить на продажу. Нерентабельные предприятия ликвидируются или передаются в собственность субъектам РФ, муниципалитетам. Меняется механизм управления госпакетами акций: для этого на конкурсной основе привлекаются профессиональные управляю­щие или компании, а мелкие пакеты продаются.

Разработана политика по отдельным группам предприятий:

• Стратегические, социально значимые госпредприятия (не­сколько сот) становятся казенными, т.е. финансируемыми из бюджета; с директорами заключаются жесткие контракты, преду­сматривающие увольнение за нарушения, за превращение пред­приятия в вотчину менеджеров.

• Продаются на торгах акции предприятий с госдолей ме­нее 25%.

• Акции предприятий с госдолей более 25% остаются в соб­ственности государства; активизируется работа госпредставите­лей в АО.

• Регионы могут получить в собственность госпредприятие в счет причитающихся им выплат из федерального бюджета, при этом предприятие оценивается по рыночной цене.

Механизм эффективного управления госпредприятиями должен включать обязательную разработку и выполнение биз­нес-планов, введение строгой периодической отчетности руко­водителей, доведение отраслевым министерствам и ведомствам планов по получению доходов на государственные пакеты ак­ций, передачу акций в доверительное управление высококлас­сным управляющим.

На основе изложенного можно выделить следующие направ­ления совершенствования управления народно-хозяйственными комплексами и отраслями.

**1.** Создание федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего проведение государственной структурной, промышленной, внешнеторговой политики, исполнение феде­ральной инвестиционной программы.

**2.** Повышение ответственности юридических и физических лиц за управление государственными предприятиями и пред­приятиями с долей акций в федеральной собственности.

**3.** Осуществление эффективного контроля за естественными монополиями по недопущению необоснованного завышения издержек производства, цен и тарифов, дискриминации регио­нов и потребителей.

**4.** Изменение пропорций цен в пользу обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства путем усиления госу­дарственного контроля и регулирования цен на продукцию мо­нополий, снижения акцизов на товары внутреннего производст­ва с восполнением выпадения доходов из бюджета с помощью экспортных тарифов.

**5.** Реорганизация государственных предприятий в казенные предприятия и акционерные общества; восстановление эффек­тивного управления военно-техническим сотрудничеством.

**6.** Защита отечественных производителей от конкуренции импортных товаров на основе:

• усиления контроля за качеством импортных товаров; вве­дения сертификации или технико-экономической оценки всей ввозимой по импорту машиностроительной продук­ции; недопущения использования средств федерального бюджета на финансирование импорта товаров при нали­чии отечественных аналогов;

• ориентировки таможенной политики на реальные интере­сы государства, предприятий, пересмотра таможенных льгот и преференций в отношении ряда государств;

• повышения конкурентоспособности отечественных това­ров на внутреннем рынке, в том числе посредством политики обменного курса рубля;

• поддержки экспорта товаров с высокой добавленной стои­мостью.

**Вопросы для повторения**

1. *Дайте характеристику государственному управлению част­ными предприятиями.*
2. *Как осуществляется государственное управление научными уч­реждениями?*
3. *Каковы приоритеты современной промышленной политики?*
4. *В чем состоит государственное регулирование финансово-промышленных групп?*
5. *Охарактеризуйте основные направления топливно-энергети­ческой политики.*
6. *Каково построение единой энергетической системы страны (ЕЭС России)?*
7. *Рассмотрите программу реструктуризации и санации угольной промышленности.*
8. *В чем заключаются функции Министерства энергетики РФ?*
9. *Как происходит реформирование сельского хозяйства и каковы его результаты?*
10. *В чем состоят функции Министерства сельского хозяйства РФ?*
11. *Рассмотрите структуру органов государственного управления отраслями транспортного комплекса.*
12. *Каков порядок формирования оборонного заказа?*
13. *Как происходит приватизация государственных и муници­пальных предприятий?*
14. *Какие существуют формы управления государственным иму­ществом ?*
15. *Как осуществляется представление интересов государства в органах управления акционерных обществ?*

# Глава 7. Управление социальной сферой

• *Содержание* *политики социального государства* • *Социальные при­оритеты* • *Политика в области занятости* • *Развитие системы социальных служб* • *Управление здравоохранением, культурой, обра­зованием*

## 7.1. Социальная политика государства

Согласно Конституции РФ Россия является социальным го­сударством, политика которого направлена на создание усло­вий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека\*.

\* По масштабам выполнения социальных функций государства подразделяются на патерналистские (государство берет на себя максимум социальных обяза­тельств) и субсидиарные (ответственность за благосостояние государство делит с гражданами).

Обязательства социального государства базируются на поло­жениях Всеобщей декларации прав человека и других докумен­тов ООН, признающих человека основным субъектом развития, главным участником и бенефициаром. Концепция устойчивого развития к важнейшим составным частям национального капи­тала относит образование, науку, культуру. Приоритетное их развитие считается определяющим для экономического роста.

Россия пока не готова подписать Европейскую социальную хартию, которая гарантирует гражданам государств, входящих в Совет Европы, социальную стабильность, защиту прав, касаю­щихся трудоустройства, здравоохранения, условий труда. Однако Межпарламентская ассамблея стран СНГ одобрила Хар­тию социальных прав граждан. Она включает обязательства государств в сфере обеспечения занятости; миграции; трудовых отношений; безопасности, гигиены производственной среды; охраны здоровья, семьи и материнства; социального обеспече­ния; быта; прав профсоюзов.

Законодательная и исполнительная власти призваны соблю­дать основные социальные права человека (продолжительность рабочего дня, гарантированный минимум доходов, защита от безработицы, материнство, детство, право на отдых и др.). Госу­дарственной защите подлежат также бесплатное образование и здравоохранение определенного уровня, жилье для остронуж­дающихся, пенсии, пособия и другие гарантии.

Прежняя общественная система во главу угла ставила прин­цип социальной справедливости при относительно высоком уровне социальных гарантий всему населению. Основой соци­альной политики с 1992 г. стало предоставление всем гражданам равных возможностей обеспечения собственного благосостояния при минимальном участии государства, создание среднего клас­са в качестве опоры общества с рыночной экономикой, вместо общественных фондов потребления — индивидуальное присвое­ние необходимого продукта.

На социальные нужды за счет всех источников финансиро­вания, в том числе предприятий и населения, направляется око­ло 18% ВВП. Выделяются средства из бюджетов на реализацию федеральных программ поддержки семьи и детства, инвалидов и пожилых людей, охрану здоровья, развитие услуг образования и культуры. Денежные ресурсы концентрируются также в четырех внебюджетных социальных фондах: пенсионном; занятости; социального страхования; медицинского страхования. Их сумма составляет почти 40% по отношению к расходам федерального бюджета. Бюджетные расходы на социальные нужды по веду­щим статьям являются защищенными и не подлежат секвестру.

Однако за прошедшие годы не удалось решить главные зада­чи социального развития, а по ряду направлений положение населения ухудшилось. Уровень жизни существенно понизился, реальные доходы на душу населения сократились по сравнению с 1991 г. на 40%. По данным ООН, по показателю индекса че­ловеческого развития (реальные доходы + образование + здра­воохранение) в 1991 г. СССР был на 31 месте среди 160 стран, Россия находится на 72 месте среди 173 стран и относится к странам со средним уровнем доходов. В развитых странах 10% самых богатых в 4—6 раз обеспеченнее 10% самых бедных (без учета пенсионеров), в России это соотношение 15 : 1. Богатство перераспределилось в пользу немногих по причинам, не связан­ным с трудовым вкладом.

Социальная политика реализуется при наличии сильной госу­дарственной власти (всех ее ветвей), общественных институтов согласования интересов субъектов социальных отношений, регу­лируемого рынка труда, устанавливающего цену рабочей силы. Реальные возможности решения социальных задач появляются по мере экономического развития, которое служит основой для повышения доходов, занятости, расширения налоговой базы. Чем более производителен труд, тем выше доходы работающих и лег­че обеспечить существование тем, кто еще или уже не работает. Поэтому главным в социальном управлении являются не дотации в помощь бедным, а *повышение производительности труда и дохо­дов работающей части населения.*

Показателем развития экономики и одновременно возмож­ности повышения уровня жизни служит валовой национальный продукт в расчете на душу населения. Согласно данным Все­мирного банка, по этому показателю (4500 долл.) Россия усту­пает во много раз США (28 020 долл.), Норвегии, Исландии (20 000 долл.) и находится ниже Туниса, Колумбии, Ирана.

В ближайшие годы рассчитывать на существенное увеличе­ние ВНП не приходится. Однако экономическая основа для улучшения социального положения населения имеется; это — часть национального богатства, обеспечивающая жизнедеятель­ность общества: земля, недра, инфраструктура. Они переданы в пользование или собственность под контролем всего общества фирмам (государственным, частным, отдельным лицам), кото­рые обязаны вносить в бюджет средства на социальные нужды.

В периоды кризиса социальное управление выполняет пре­жде всего функции защиты населения, а также более справед­ливого распределения его бремени без ущерба для стимулиро­вания трудовой и предпринимательской деятельности эконо­мически активных граждан. Государство проводит политику, предусматривающую:

• создание правовых предпосылок повышения уровня жиз­ни населения и в первую очередь его наименее обеспе­ченной части;

• совершенствование системы оплаты труда работников бюд­жетной сферы;

• упорядочение трудовых отношений наемных работников и работодателей;

• стабилизацию занятости и сокращение безработицы;

• социальную защиту наиболее уязвимых категорий насе­ления (детские пособия и пособия по нуждаемости, материальная поддержка пенсионеров, инвалидов, преста­релых и т.д.).

При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредоточива­ются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточ­ного минимума для всех нуждающихся; развития социальной инфраструктуры; социальная адресная поддержка. Инструмента­ми объективно обусловленной социальной политики становятся государственные гарантии, социальные стандарты, потребитель­ские бюджеты и другие рычаги.

Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как госу­дарства перед гражданами, так и граждан перед государством, а также партнерством, согласием между властью и населением по вопросам соотношения между потреблением и накоплением, темпами, роста оплаты и производительности труда.

Минимальные социальные гарантии образуют первый уро­вень системы социальных стандартов и предназначаются для удовлетворения потребностей за счет бюджетов. Другим уровнем являются стандарты, обеспечиваемые за счет собственных средств населения, а при их недостатке — за счет адресной со­циальной помощи.

Государственные социальные стандарты разрабатываются на единой правовой базе и на общих методических принципах. Ос­новой служат законы о прожиточном минимуме, потребитель­ском бюджете, минимальной оплате труда, рекомендации по определению потребительской корзины и другие нормативные акты. Социальные стандарты определяют минимально необхо­димую потребность бюджетных средств для реализации основ­ных конституционных прав граждан. Они включают наиболее важные, обобщающие и долговременные социальные показате­ли (денежные доходы, пособия, бесплатные и частично оплачи­ваемые услуги и др.).

Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе устанавливать региональные и местные дополняющие социальные стандарты при условии их обеспечения за счет соб­ственных средств.

Так, нормативы оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 г. составляют:

• уровень платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги (по всем видам) — 60% их стоимости;

• максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах федерального стандарта социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг — 19%;

• предельная стоимость предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 м2 общей площади жилья в месяц — 11,5 руб. (с дифференциацией по районам).

Нормативы используются для определения размера финан­совой помощи, оказываемой субъектам РФ в виде трансфертов. Субъекты РФ применяют их также при расчете минимального размера средств бюджета муниципального образования, на­правляемых на покрытие расходов предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Потребительские бюджеты фиксируют определенное коли­чество материальных и духовных благ, которые можно приоб­рести за счет доходов. В их составе центральное место занима­ет прожиточный минимум, которым официально определяется черта бедности и обосновываются система адресной поддержки населения, минимальная оплата труда, пенсии и другие выпла­ты социального характера.

Ежегодно в законе о федеральном бюджете устанавливается соотношение между минимальными размерами оплаты труда и пенсии по старости и величиной прожиточного минимума. Семья, среднедушевой доход которой ниже величины прожи­точного минимума, установленного в субъектеРФ, считается малоимущей и имеет право на получение государственной со­циальной помощи.

Прожиточный минимум составляют стоимостная оценка по­требительской корзины и обязательные платежи и сборы. Его величина исчисляется на душу населения по основным соци­ально-демографическим группам (трудоспособные, пенсионеры, дети) по России в целом и в субъектах РФ ежеквартально на основании потребительской корзины и данных госстатистики об уровне цен и утверждается Правительством РФ (в субъектах РФ — их органами исполнительной власти).

Потребительская корзина включает минимальный набор продуктов питания; непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Она определяется для основных социально-демографических групп населения по России и субъектам РФ не реже одного раза в пять лет; по России — феде­ральным законом, в субъектах РФ — их законодательными (представительными) органами с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления.

При формировании набора продуктов питания используются действующие в России нормы физиологических потребностей в пищевых веществах и рекомендации Всемирной организации здравоохранения. Удовлетворение потребностей у непродовольственных товарах индивидуального и общесемейного пользования предусматривается с учетом возрастных особенностей и защиты организма от воздействия окружающей среды, а также для организации быта. Набор услуг включает удовлетворение потребностей в жилье (с учетом федерального стандарта социальной нормы площади жилья на одного члена семьи из трех и более человек), организации быта, передвижении на платной основе. Отопление, холодное и го­рячее водоснабжение и водоотведение, газо- и энергоснабже­ние включаются исходя из отраслевых норм расхода воды, газа, электроэнергии на бытовые нужды и расхода энергии на отопление жилья. Бытовые услуги (бани, ремонт одежды, прачечные и т.п.) включаются исходя из данных статистиче­ских обследований. Услуги здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания в минимальный набор не включаются, так как преимущественно предоставляются населению бесплатно (за счет бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов).

Продукты питания объединяются в группы: хлебные про­дукты; картофель; овощи и бахчевые; фрукты свежие; сахар и кондитерские изделия; мясопродукты; рыбопродукты; молоко и молокопродукты; яйца; масло растительное, маргарин и другие жиры; прочие продукты. К непродовольственным това­рам индивидуального пользования отнесены одежда и обувь, школьно-письменные товары для детей, а общесемейного пользования — постельное белье, предметы первой необходи­мости, санитарии и лекарства, товары культурно-бытового и хозяйственного назначения. Непродовольственные товары об­щесемейного пользования определяются в расчете на средне­статистическую семью.

Наборы продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг в субъектах РФ формируются на основе зонирования тер­ритории России в зависимости от факторов, влияющих на осо­бенности потребления населением. Выделяются 16 зон по фор­мированию набора продуктов питания, 3 зоны — непродоволь­ственных товаров индивидуального пользования, 3 зоны — услуг; при этом зоны выделены согласно географическому деле­нию и синоптическим наблюдениям с учетом продолжительно­сти отопительного периода и светового дня.

В новую потребительскую корзину (табл. 7.1) включены 33 вида продуктов питания, 79 — непродовольственных това­ров, затраты на услуги определены в размере 1/4 всего прожи­точного минимума. Сравнение с прежней . потребительской корзиной свидетельствует, что планка минимальных потребно­стей опустилась ниже, она меньше по калорийности на 12%, по белку — на 15, жирам — 12, углеводам — на 10%. Некото­рые продукты выглядят иллюзорно: вареная колбаса — 1,2 г в день, сметана — 4,4 г и т.д. Особенно резко снижена норма по мясу: со 125 г до 23 г, на год — 8,4 кг. В 1987 г. душевое по­требление мяса, включая сало и субпродукты, составляло в СССР 64 кг, США - 120, Франции - 108, ГДР - 107, Польше -74 кг. Введены птица и рыба в качестве компенсации сокраще­ния потребления мяса. В результате неблагоприятных транс­формаций в структуре продовольственного набора дневное по­требление белка на человека уменьшается с 119 до 102 г, жи­ров — с 116 до 102 г, углеводов — с 406 до 365 г.

Прожиточный минимум постоянно дорожает в результате снижения покупательной способности денег. В 1998 г. стои­мость увеличилась на 88% и была в 2,5 раза больше, чем в 1996 г. В 1990 г. соотношение между прожиточным миниму­мом и минимальной заработной платой составляло 1 : 1, а в 1998 г. - 9,5 : 1. На средний доход можно приобрести все меньшее количество наборов прожиточного минимума\*.

\* В США бедной признается семья из 4 человек с годовым доходом не более 16,6 тыс. долл.; численность бедных по этому критерию составляет 46 млн чел., или 17% населения. В Москве черта бедности (прожиточный минимум) — 133,9 тыс. руб. в год на семью из 4 человек, или 4,7 тыс. долл. На I кв. 2000 г. Прави­тельство РФ установило прожиточный минимум в сумме 1,1 тыс. руб. на душу населения в месяц.

Показателем уровня бедности служит доля населения с дохо­дами ниже прожиточного минимума, в начале 1999 г. она соста­вила 37,7%. Согласно Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой ООН в 1991 г., пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума.

В России распределительные отношения с помощью госу­дарственных рычагов сужаются до минимума и основными ре­гуляторами социальных отношений становятся занятость, оп­лата труда, страхование.

*Таблица 7.1.* ***Потребительская корзина России***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Виды продукции и услуг*** | ***Единица измерения*** | ***Объемы потребления*** | | ***на 1 чел.*** |
| ***Трудоспо­собные*** | ***Пенсио­неры*** | ***Дети*** |
| Хлебные продукты | кг в год | 152 | 119 | 96 |
| Картофель | « | 123,6 | 90 | 118 |
| Овощи и бахчевые | « | 89,4 | 96,8 | 108,1 |
| Фрукты свежие | « | 16,7 | 13,6 | 41 |
| Сахар и кондитерские изделия | « | 20,3 | 18,8 | 23,9 |
| Мясопродукты | « | 31,5 | 22,7 | 28,5 |
| Рыбопродукты | « | 13,7 | 14,7 | 11,2 |
| Молоко и молокопродукгы | « | 210,7 | 199,5 | 295,6 |
| Яйца | шт. в год | 165,6 | 90 | 169,8 |
| Масло растительное, другие жиры | кг в год | 12 | 10,2 | 10,3 |
| Прочие (соль, чай и др.) | « | 4,9 | 4,15 | 3,6 |
| Верхняя пальтовая группа | шт. в год | 3 | 3 | 3 |
| Верхняя костюмно-платьевая группа | « | 8 | 8 | 11 |
| Белье | « | 9 | 10 | 11 |
| Чулочно-носочные изделия | « | 7 | 4 | 6 |
| Головные уборы и галантерея | « | 5 | 4 | 4 |
| Обувь | пар в год | 6 | 6 | 7 |
| Школьно-письменные товары | шт. в год | — | — | 27 |
| Постельное белье, шт. | « | 14 | 14 | 14 |
| Предметы первой необходи­мости, шт. | « | 61 | 61 | 61 |
| Товары культурно-бытового назначения, шт. | « | 19 | 19 | 19 |
| Жилье | м2 общей площади | 18 | 18 | 18 |
| Центральное отопление | гкал в год | 6,7 | 6,7 | 6,7 |
| Холодное и горячее водо­снабжение | л в сут. | 285 | 285 | 285 |
| Газоснабжение | м3 в мес. | 10 | 10 | 10 |
| Энергоснабжение | кВт/ч в мес. | 50 | 50 | 50 |
| Транспортные услуги | поездок в  год | 619 | — | 396 |
| Другие виды услуг | % общих расходов на услуги в месяц | 15 | 15 | 15 |

## 7.2. Государственная политика в области труда и занятости

Главным элементом и фактором материального производства является труд. Взаимодействие рабочей силы, орудий и предме­тов труда характеризует состояние производительных сил и про­изводственных отношений, конкретного способа производства.

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выби­рать род деятельности и профессию. Гражданин имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и ги­гиены, на вознаграждение за труд, на защиту от безработицы, на профессиональную консультацию и ориентацию, повыше­ние квалификации, на отдых. Работающему по трудовому дого­вору гарантируются установленные законом продолжитель­ность рабочего времени, выходные и праздничные дни, опла­чиваемый ежегодный отпуск. Оплата не может быть ниже установленного законом минимального размера. Принудитель­ный труд запрещен. Добровольная незанятость не может слу­жить основанием для привлечения к административной и иной ответственности.

При прежней системе государство было основным работо­дателем и спрос на рабочую силу удовлетворялся путем органи­зованного планового набора. В рыночных условиях сфера при­ложения труда расширяется и используются различные формы занятости без участия государства (предпринимательство, ин­дивидуальная трудовая деятельность, фермерство). Одновре­менно рабочая сила превращается в товар и продается и поку­пается с учетом законов стоимости, спроса и предложения и других факторов.

Функционирует рынок труда, где продавцами выступают собственники рабочей силы, а покупателями — работодатели. Экономические отношения между продавцами и покупателями рабочей силы характеризуются добровольностью выбора вида деятельности, свободой найма, цены рабочей силы.

Однако рабочая сила является особым товаром. На ее фор­мирование и воспроизводство оказывают влияние не только общественные, но и естественно-биологические факторы. Ис­пользование рабочей силы в процессе труда дополняется из­держками на ее подготовку и восстановление, которые общество обязано нести, чтобы не подорвать основу своего существования. Поэтому рынок труда во многих странах не рассматривает­ся в качестве обычного товарного рынка и регулируется госу­дарством. Например, в Японии широко применяется пожизнен­ный наем и человек не просто работник, а участник общего де­ла. Поддерживается высокий статус труда как основной нравственной ценности.

Первоочередными объектами регулирования являются опла­та и охрана труда, предложение рабочей силы, спрос на нее. Оплата труда выполняет воспроизводственные и стимулирую­щие функции, обеспечивая связь между количеством, качеством труда и уровнем благосостояния.

За годы реформирования реальная оплата труда снизилась более чем в 2 раза. Средняя заработная плата в несколько раз ниже пособия по безработице в развитых странах. Основная оп­лата перестала выполнять воспроизводственные функции и до­полняется широким распространением вторичной занятости. В 1990 г. средняя оплата в 3 раза превышала прожиточный мини­мум, в 1999 г. — лишь в 1,5 раза.

Доля оплаты труда вместе с отчислениями в страховые вне­бюджетные фонды в конечной цене продукта составляет 15—18%, в развитых странах — до 60%.

В структуре денежных доходов населения доля оплаты наем­ного труда, включая социальные выплаты, также снижается и составляет около 45% (в развитых странах — 60—65%). Доля до­ходов от собственности и предпринимательства в России (при­мерно 22%) выше, чем в США, что не соответствует соотноше­нию форм собственности. Предпринимательская прибыль за­вышена. На Западе достаточной признается прибыль 10—30%. В России работодатели, особенно частного сектора, ориентируют­ся на 80—120% и определяют уровень оплаты по принципу: сколько могу (хочу), столько и плачу. Интересы работника фак­тически не защищены.

Оплата труда в частном секторе фактически не регулируется государством. Хотя законом установлена минимальная оплата труда, она составляет не более 13% прожиточного минимума и служит лишь условной единицей при назначении штрафов, на­числении пособий и т.д. Коллективные договоры заключают не более 15% предприятий, на многих из них не действуют проф­союзные организации. В государственном секторе регулируется соотношение в оплате между категориями работников, отрас­лями, регионами с помощью тарифной системы, средств фи­нансовой поддержки и других рычагов.

Постановлением Правительства РФ «О повышении та­рифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» от 18 марта 1999 года № 309 утверждены новые тарифные коэффициенты Единой тарифной сетки (ETC) и введены с 1 апреля 1999 года новые тарифные ставки (оклады) работников бюджетной сфе­ры (табл. 7.2). Оклад руководителя устанавливается в кратном отношении к тарифной ставке первого разряда основного ра­ботника организации. Кратность определяется органом ис­полнительной власти.

Оплата труда в бюджетной сфере не должна опускаться ниже 80—85% средней заработной платы в промышленности. Вводит­ся новый стандарт — минимальная часовая оплата труда.

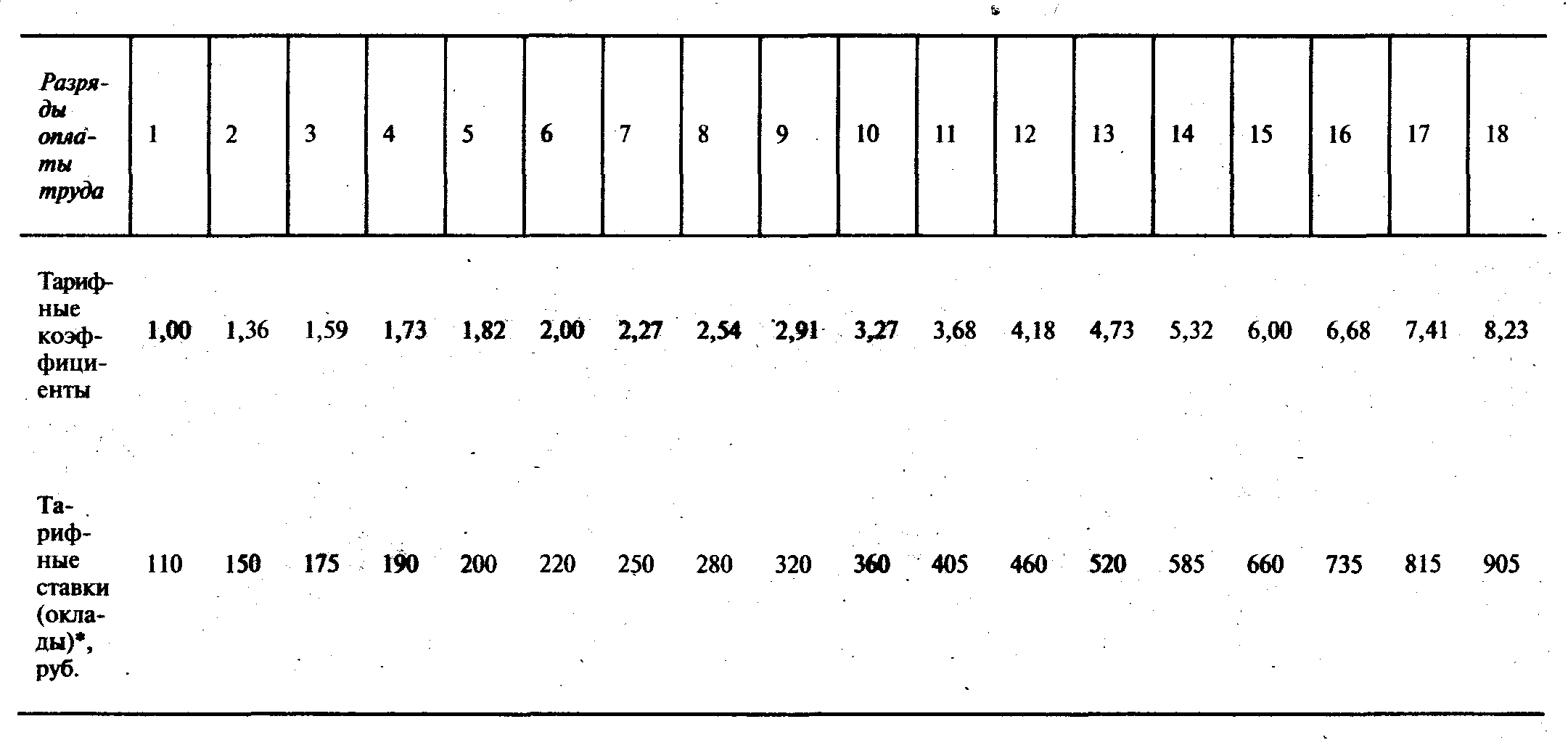
При низкой оплате труда, чрезмерной поляризации населе­ния по уровню доходов сокращается платежеспособный спрос, тормозится проведение жилищной реформы, слабеют стимулы технического прогресса, мотивация производительного труда. Реальное снижение уровня потребления создает преграды эко­номическому росту. Расчет на спрос богатых не оправдан, так как он ограничен по масштабу, качественно иной по структуре, удовлетворяется в основном за счет импорта. Экономику может стимулировать только массовый спрос.

В рыночной экономике повышение оплаты в реальном сек­торе возможно в результате роста производительности труда, сокращения предпринимательского дохода и может сопровож­даться ростом безработицы. В то же время у государства имеют­ся рычаги облегчения положения бедных слоев за счет улучше­ния сбора подоходного налога и налога на имущество граждан.

Согласно стандартам ООН, гранью нищеты населения при­знается суточное потребление в размере менее 2 долл. на чело­века, а развитой считается страна, где оплата более 1 долл. в час. России еще далеко до этих нормативов. Поэтому разраба­тываемая концепция повышения уровня жизни населения исхо­дит из необходимости увеличения заработной платы в структуре затрат на производство продукции, чтобы создать предпосылки для расширения потребительского спроса, стимулирования ре­альных инвестиций.

Более 40% работников трудятся на тяжелых и вредных рабо­тах. На многих предприятиях жизнь и здоровье людей подвер­гаются постоянной опасности из-за старения производственных фондов, аварий, вредных выбросов и т.д.

*Таблица 7.2.* ***Тарифные коэффициенты и тарифные ставки (оклады) Единой тарифной сетки бюджетной сферы***



\* Размеры тарифных ставок (окладов) округлены до целых рублей.

Поэтому повышается ответственность работодателей за улуч­шение условий труда. Они наказываются за необеспечение нормативного состояния условий и охраны труда и поощря­ются при существенном улучшении этих показателей на пред­приятии.

Государственный надзор и контроль за соблюдением зако­нодательства о труде осуществляет Федеральная инспекция труда при Министерстве труда и социального развития Рос­сийской Федерации (Минтруд России). Ей подведомственны госинспекции труда субъектов РФ, районов и городов, отрас­левые инспекции труда, вместе образующие единую систему надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде на предприятиях всех форм собственности.

Рострудинспекция контролирует соблюдение законодатель­ства о труде, охране труда, возмещении вреда, причиненного здоровью работника, социальном страховании, занятости, бан­кротстве предприятий, коллективных договорах и соглашениях. Она также защищает работников от незаконных действий рабо­тодателей, должностных лиц. Инспекторы труда вправе беспре­пятственно посещать в любое время суток предприятия в целях надзора и контроля; налагать штрафы на руководителей, долж­ностных лиц предприятий, виновных в нарушении трудового законодательства; приостанавливать работу подразделений, обо­рудования при выявлении нарушений правил охраны труда, ко­торые создают угрозу жизни работников.

Суммы взысканных штрафов за нарушение законодательст­ва о труде направляются на бюджетный счет Минтруда России и используются на улучшение условий и охраны труда, преду­преждения производственного травматизма и профессиональ­ных заболеваний.

Рынок труда предоставляет возможность, но не гарантирует свободный выбор производительной и высокооплачиваемой ра­боты. Все определяется соотношением предложения и спроса на рабочую силу, уровнем напряженности на рынке, который ха­рактеризуется отношением численности безработных к количе­ству имеющихся вакансий.

Государство регулирует рынок труда в целях оптимизации предложения и спроса на рабочую силу, сдерживания роста и сокращения периода безработицы, обеспечения свободного пе­ремещения работающих по стране, смягчения социальной на­пряженности в обществе. Для этого проводится политика содей­ствия занятости, развертывания инфраструктуры рынка, развития рынка жилья, выравнивания условий жизни, социального обеспечения временно неработающих.

Размеры предложения рабочей силы определяются демогра­фическими факторами (вступление в трудоспособный возраст, естественная убыль), масштабами сокращения рабочих мест (вы­свобождаемые работники поступают на рынок труда), миграци­ей и другими факторами.

Демографическая политика государства в зависимости от ре­ального положения страны может быть направлена либо на прирост народонаселения, либо на сдерживание его роста, ста­билизацию, но предполагает увеличение продолжительности жизни, снижение смертности, рациональное использование тру­довых ресурсов.

Ежегодно в трудоспособный возраст вступают около 2,2 млн чел., а выбывают из этого возраста 1,5—1,7 млн чел. Экономи­чески активное население предъявляет спрос на рабочие места. Он может быть удовлетворенным (занятые) и неудовлетворен­ным (безработные). Экономически неактивное население не ищет работу (обучающиеся с отрывом от производства, занятые в домашнем хозяйстве и др.).

Государство участвует в подготовке квалифицированных ра­бочих в системе профессионального образования с учетом требо­ваний рынка труда и прогноза потребности в кадрах, обеспечива­ет поддержку образовательным учреждениям, осуществляющим подготовку на межотраслевой и межрегиональной основе.

Структурная перестройка, реорганизация убыточных пред­приятий выявляют производства, не представляющие инвести­ционного интереса, поэтому сохраняющиеся на них рабочие места имеют повышенный риск сокращения и увеличения без­работицы. Ее также питают ограниченные финансовые воз­можности предприятий и государства, банкротства, реформа армии, выпускники средних и высших учебных заведений и другие факторы.

Контингент безработных образуется в результате превы­шения численности выбывающих работников над численно­стью принятых на работу. По методологии МОТ, к безработ­ным относятся не имеющие работу, активно ее ищущие любы­ми способами (через знакомых, биржу труда, по объявлениям), готовые к ней приступить в кратчайшие сроки. Уровень безра­ботицы определяется отношением численности безработных к экономически активному населению.

Официальные и расчетные показатели безработицы имеют существенные различия. В июне 1999 г. насчитывалось 10,4 млн безработных, или 14,2% (безработица считается массовой при уровне более 10%). Кроме того, в режиме неполной занятости работает 10% экономически активного населения. Службы заня­тости зарегистрировали лишь 2,4 млн чел. в качестве безработ­ных, или 3,3%.

Безработица порождает целый комплекс проблем: снижается уровень жизни, теряются квалифицированные кадры, растет со­циальная напряженность в обществе.

Для обеспечения полной, продуктивной и свободной занято­сти необходимо осуществление инвестиционной, финансово-кредитной политики, улучшение размещения производительных сил, повышение мобильности трудовых ресурсов, поддержка трудовой и предпринимательской активности граждан.

Минтруд России, Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ исходя из от­раслевых и региональных приоритетов разрабатывают генераль­ную схему, а также отраслевые и региональные программы воспроизводства, сохранения и создания рабочих мест с учетом си­туации на рынке труда.

В них предусматриваются меры по улучшению использования имеющихся рабочих мест, развитию малых предприятий, соединению материальных и трудовых ресурсов на основе льготной аренды производственных объектов, в том числе входящих в со­став мобилизационных мощностей. Ликвидация неэффективных рабочих мест сочетается с их созданием, профессиональной подготовкой и трудоустройством высвобождающихся работников в развивающихся отраслях и регионах.

Новые рабочие места с высоким заработком открываются на основе определения приоритетных направлений развития эко­номики и потенциала регионов в интересах стабилизации рынка ' труда, особенно в районах со сложным социально-экономичес­ким положением и экстремальными условиями. Вводится обяза­тельная экспертиза федеральных инвестиционных проектов в Министерстве труда и социального развития Российской Феде­рации по критерию обеспечения сохранения и увеличения но­вых рабочих мест.

Федеральные органы активно участвуют в сфере занятости в районах концентрации государственных организаций, относя­щихся к отраслям естественных монополий и ВПК; а также в регулировании высвобождения в тех регионах, где из-за струк­турных особенностей или изменений государственной экономи­ческой политики складывается острая ситуация с занятостью, для изменения которой местных усилий недостаточно.

Разработаны критерии отнесения регионов к критическим по состоянию рынка труда с учетом масштабов закрытия или перепрофилирования производств, объемов высвобождения и других факторов, а также механизм оперативного перераспре­деления средств фонда занятости для создания федерального резерва на случай возникновения критических ситуаций на рынке труда.

Критериями массового высвобождения работников являются:

**1.** Ликвидация предприятия с численностью работающих 15 человек и более.

**2.** Сокращение численности работников предприятия:

50 человек и более в течение 30 календарных дней;

200 человек и более в течение 60 календарных дней;

500 человек и более в течение 90 календарных дней.

**3.** Увольнение 1% общего числа работающих в течение 30 ка­лендарных дней в регионе с общей численностью занятых менее 5 тыс. чел.

Органы исполнительной власти в период массового высво­бождения анализируют состояние рынка труда, организуют экс­пертизу финансов предприятий, играют роль посредника в кон­фликтных ситуациях между администрацией и профсоюзами на предприятиях, проводящих массовое высвобождение, оказывают таким предприятиям помощь в виде льготных кредитов, субси­дий, отсрочки платежей по налогам и др. По предложению службы занятости и профсоюзных органов они могут приоста­навливать на срок до шести месяцев решение работодателей о массовом высвобождении.

В критических ситуациях проводится поэтапное высвобож­дение или полная его приостановка, сокращение рабочего вре­мени без уменьшения численности работников; вводятся ком­пенсационные выплаты.

Если сокращение персонала предприятий с государствен­ной формой собственности в связи со структурными измене­ниями производства за год превышает 10% общего количества работающих, то разрабатывается социальный план с участием органов службы занятости. Он должен предусматривать меры по осуществлению опережающей целевой профессиональной переподготовки работников, подлежащих высвобождению, их трудоустройству, обеспечению временной занятости, а также другие действия, направленные на социальную защищенность работников, сохранение квалифицированного кадрового по­тенциала.

Во Франции предприятия всех форм собственности составляют со­циальные планы и утверждают их в органе местного управления. Пока план не утвержден, предприниматель не имеет права уволить работни­ка в связи со структурной перестройкой или перепрофилированием.

При продаже предприятий в условия конкурса включается обязательное требование сохранения числа рабочих мест, если предприятия являются градообразующими. К ним отнесены предприятия:

• на которых занято не менее 30% общего числа работаю­щих на территории города (поселка);

• имеющие на балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% населения города (поселка).

Органы исполнительной власти на местах определяют допус­тимый уровень безработицы с учетом возможности социальной поддержки безработных, смягчения последствий длительной (более одного года) безработицы и при его повышении осущест­вляют специальные меры по ограничению ее роста.

В качестве одного из самых доступных видов увеличения за­нятости используются общественные работы.

Общественными работами признаются виды трудовой дея­тельности, не требующей, как правило, предварительной про­фессиональной подготовки, имеющей социально полезную на­правленность и вводимой для обеспечения временной занятости граждан, ищущих работу. Они организуются исполнительной властью субъектов РФ, местным самоуправлением при участии службы занятости на предприятиях, в учреждениях и других организациях независимо от форм собственности.

Органы исполнительной власти и службы занятости в регио­нах ежегодно определяют объемы и виды общественных работ с учетом количества и состава незанятого населения. В случаях массового высвобождения работников разрабатываются терри­ториальные (районные, городские) программы организации об­щественных работ и временных рабочих мест. Органы службы занятости информируют граждан о видах организуемых общест­венных работ, условиях, режимах и оплате труда, направляют их в организации для выполнения общественных работ. Преимущественным правом на участие в общественных работах пользуются безработные граждане, не получающие пособие по безработице и состоящие на учете в органах службы занятости свыше шести месяцев.

С лицами, желающими участвовать в общественных работах, работодатель заключает трудовой договор на срок до шести ме­сяцев. На занятых на общественных работах распространяется законодательство о труде и социальном страховании. Оплата производится за фактически выполненную работу, но не ниже минимального размера оплаты труда. Производится доплата к заработку в размере причитавшегося этим гражданам пособия по безработице за счет средств фонда занятости.

Финансирование общественных работ осуществляется за счет средств предприятий, в которых организуются эти работы; при необходимости привлекаются средства субъектов РФ, фонда занятости.

Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют целенаправленные меры по организации общественных работ, созданию специализированных предприятий для их проведения, предоставляют льготы по налогам предприятиям, активно со­действующим организации общественных работ.

На принципах общественных работ реализуется совместная (Минтруд России, Госстрой России, Дорожный фонд) про­грамма по строительству автомобильных дорог. Деньги фонда занятости, предназначенные для пособий безработным, пере­числяются в строительную фирму, которая выполняет общест­венные работы.

В рамках программ поддержки предпринимательства, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектовРФ, местного самоуправления, организуется обучение незанятого населения основам предпринимательской деятельности. Направлений на учебу осуществляется органами по труду, занятости, образова­ния и другими организациями поддержки предпринимательства. Финансирование обучения незанятых граждан, зарегистрирован­ных в службе занятости в качестве безработных, производится за счет средств фонда занятости населения, находящихся в распо­ряжении региональных органов службы занятости, а других гра­ждан — за счет средств предприятий, организаций, фондов поддержки малого предпринимательства, личных средств граждан и других источников.

В целях оптимизации рынка труда государство регулирует взаимоотношения между работниками и работодателями по вопросам занятости независимо от форм собственности и хозяйст­вования, Так, оказывается содействие в подборе подходящей работы, правовая защита от необоснованного отказа в приеме на работу, действуют гарантии занятости для особо нуждающих­ся в социальной защите путем установления квот приема на ра­боту, обучения по специальным программам, реализации про­грамм занятости, введения особых режимов труда и отдыха.

Законодательно установлена поддержка неконкурентоспо­собных граждан: молодежи, лиц предпенсионного возраста, уво­ленных с военной службы, инвалидов, женщин, беженцев, быв­ших заключенных.

Работодатель обязан принимать на работу:

• выпускников общеобразовательных, образовательных уч­реждений профессионального образования;

• лиц, моложе 18 лет, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поисках работы (сирот и др.), направляемых органами службы занятости в порядке трудоустройства.

Лица, окончившие образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования, обеспечи­ваются работой в соответствии с полученной специальностью и квалификацией на основании договоров (контрактов), заклю­чаемых ими с работодателями, или договоров о подготовке спе­циалистов, заключенных образовательными учреждениями и работодателями.

Работодатели содействуют занятости на основе инвестиций в крупное производство, развитие мелкого бизнеса. В коллектив­ные договоры включаются и работодателями осуществляются мероприятия по обеспечению занятости:

• сокращение рабочего времени без сокращения численности;

• льготы и компенсации, предоставляемые сверх установ­ленных законодательством;

• профессиональная подготовка, переподготовка и повы­шение квалификации высвобождаемых работников до на­ступления срока расторжения трудового договора;

• заключение договоров коллективного страхования рабо­чих и служащих на случай потери работы;

• временное приостановление найма на вакантные рабочие места;

• предоставление отпусков без сохранения заработной платы. Средства, затраченные на создание условий для профессио­нальной подготовки, повышение квалификации и переподго­товку работающих, уменьшают налогооблагаемую прибыль.

Работодатели несут ответственность за повышение квалифи­кации работников, с которыми находятся в трудовых отношени­ях. Минимальные нормативы затрат на эти цели для предпри­ятий, учреждений независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также порядок использования финансовых средств устанавливаются Правительством РФ.

В связи с переходом к рынку особую актуальность приобре­тает государственная политика в области внешней трудовой миграции. Миграция может стать фактором развития экономи­ки только при грамотном управлении ею, в противном случае она порождает трудноразрешимые проблемы. «Основами погра­ничной политики Российской Федерации», утвержденными Президентом РФ, Председателем Совета Безопасности РФ 5 октября 1996 г., демографическая экспансия рассматривается в числе угроз национальным интересам РФ.

Основные принципы государственной политики в сфере внешней трудовой миграции заключаются в следующем:

|  |  |
| --- | --- |
| ***Привлечение и использование иностранной рабочей силы*** | ***Трудовая миграция граждан России за границу*** |
| 1. Удовлетворение потребностей российского рынка труда в необ­ходимой рабочей силе  2. Обеспечение на национальном рынке труда приоритетного пра­ва граждан России на трудоустройство  3. Предотвращение нелегальной трудовой миграции | 1. Обеспечение и защита прав и законных интересов граждан России на всех стадиях трудовой миграции  2. Развитие международного со­трудничества, заключение меж­дународных договоров с государствами — главными импортера­ми российской рабочей силы |

Для предотвращения нелегальной миграции введен имми­грационный контроль по направлениям:

• контроль за въездом иностранцев, ищущих убежище, сле­дующих транзитом, их идентификация, регистрация и учет;

• предупреждение неконтролируемой миграции и депорта­ция в установленных случаях;

• рассмотрение ходатайств прибывших в Россию граждан о предоставлении убежища.

Иммиграционный контроль проводится в пунктах пропуска через государственную границу, которые являются структурны­ми подразделениями миграционной службы.

Устанавливается иммиграционная квота приема иностран­ных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища в России.

В субъектах РФ, ставших приграничными, открываются центры временного размещения иммигрантов за счет средств федерального бюджета, выделяемых на реализацию Федераль­ной миграционной программы. В структуре органов службы занятости создаются подразделения по профессиональной под­готовке, трудоустройству иностранных граждан, получивших статусбеженца.

Для использования иностранной рабочей силы работодатель должен получить разрешение, а иностранный гражданин иметь подтверждение на право трудовой деятельности. С работодате­лей взимается плата за каждого привлекаемого иностранного работника. В случаях, не требующих разрешения на .привлече­ние иностранной рабочей силы, за выдачу подтверждения на право трудовой деятельности иностранным гражданам с работо­дателей взимается плата в размере 15-кратной минимальной ме­сячной оплаты труда на дату выдачи подтверждения. Работода­тели за привлечение иностранной рабочей силы без соответст­вующего разрешения несут ответственность. Иностранные граждане, въехавшие на территорию России и принятые на ра­боту с нарушением установленных правил, подлежат выдворению органами МВД за счет средств работодателя.

В России более 5 млн мигрантов, из них имеют соответст­вующий статус около 1,1 млн чел., а более 3 млн человек про­живают нелегально. На нужды, связанные с миграцией, в бюд­жете 1999 г. выделено 1,3 млрд руб. На одного зарегистрирован­ного мигранта финансирование составляет 717 руб. в год. Пере­селенцам выдаются беспроцентные ссуды, за счет которых они самостоятельно строят или покупают жилье.

В мировой практике решающую роль в управлении миграцией иг­рают общественные организации (работа с мигрантами требует инди­видуального подхода к каждому человеку). Особенно эффективны общественные организации самих мигрантов. В Германии обществен­ные организации осваивают более 80% государственных средств, вы­деляемых на обустройство мигрантов.

В 1998 г. на работу в Россию прибыли 242,3 тыс. человек, а выехали на работу за рубеж 32,5 тыс. чел.; такое соотношение характерно для высокоразвитых стран. Но многие выезжают не­легально (по туристическим путевкам, гостевым приглашениям) в основном в Турцию, Кипр, Кувейт, Израиль, Корею на рабо­ты, не требующие высокой квалификации.

В СССР внешняя занятость полностью регулировалась меж­государственными соглашениями, в то время как сейчас межго­сударственные соглашения о квотировании рабочих мест за ру­бежом не заключаются.

Важнейшей целью государственной политики в сфере труда и занятости является создание и поддержание атмосферы соци­ального партнерства. Средством ее достижения на всех уровнях трудовых отношений служит коллективно-договорной механизм, который обеспечивает равноправие сторон, добровольность, заинтересованность, ответственность за нарушение соглашений. Функционируют двух- и трехсторонние комиссии, обеспечивающие подготовку и заключение соглашений, служба по урегулированию коллективных трудовых споров.

Правовым актом, устанавливающим общие принципы и ус­ловия согласованного проведения социально-экономической политики, является ***Генеральное соглашение.*** Участниками Гене­рального соглашения являются три стороны: Правительство РФ, общероссийские объединения профсоюзов (иные уполномочен­ные работниками общероссийские представительные органы), работодатели (их объединения), которым делегированы права на ведение переговоров и заключение соглашений (табл. 7.3).

Генеральное соглашение регулирует социально-трудовые от­ношения на федеральном уровне, совместные действия сторон по их реализации и признается сторонами обязательным для выпол­нения. Каждая сторона после подписания Генерального согла­шения разрабатывает комплекс мер, необходимых для реализа­ции принятых обязательств. В течение срока действия Генераль­ного соглашения стороны принимают все зависящие от них меры по урегулированию возникающих трудовых конфликтов.

Содержание Генерального соглашения определяется Россий­ской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений на основе предварительных консультаций между сторонами.

Согласованными направлениями экономической политики признаны реформирование налоговой системы, усиление госу­дарственной кредитно-финансовой политики, формирование сбалансированного бюджета, преодоление неплатежей, под­держка отечественных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках.

В области развития социального партнерства предусматрива­ется соблюдение прав и гарантий профсоюзной деятельности, контроль за действием законодательства о труде, содействие за­ключению на местах соглашений и коллективных договоров. Намечается ратификация конвенций МОТ, касающихся основ­ных вопросов социальной политики, регулирования трудовых отношений, социального партнерства.

Генеральное соглашение ограничивает уровень безработицы не выше 4,3% в среднем по Российской Федерации; конкретные меры по увеличению занятости не фиксируются, но разрабаты­ваются предложения по смягчению безработицы.

В целях обеспечения реализации договоренностей Генераль­ного соглашения Правительство РФ разрабатывает и утверждает план мероприятий. Ответственными исполнителями его являют­ся федеральные органы власти. Информация о ходе выполнения плана ежеквартально представляется в Минтруд России, на ко­торое возложен контроль за реализацией плана. Минтруд Рос­сии представляет информацию о выполнении плана в Россий­скую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений.

***Отраслевое (тарифное) соглашение*** отражает направления социально-экономического развития отрасли, оплату и усло­вия труда, социальные гарантии, регулирует вопросы занято­сти работников отрасли (профессиональной группы). Содер­жание соглашения определяется отраслевой комиссией, кото­рая формируется на принципах паритетного и полномочного представительства сторон. Состав комиссии утверждается Министерством труда и социального развития Российской Федерации. Отраслевые соглашения со стороны Минтруда России подписываются министром или его заместителем, ко­торому делегировано это право. Для урегулирования разно­гласий в ходе коллективных переговоров стороны используют примирительные процедуры.

Контроль за выполнением отраслевых соглашений осуществ­ляется подписавшими их сторонами. Каждая из сторон разраба­тывает комплекс необходимых мер для выполнения обязательств (см. табл. 7.3).

***Региональное соглашение*** устанавливает общие принципы ре­гулирования социально-трудовых отношений на уровне субъекта РФ, территориальное соглашение — условия труда, социальные гарантии и льготы, связанные с Территориальными особенно­стями города, района, другого административно-территориаль­ного образования (см. табл. 7.3).

*Таблица 7.3.* ***Участники соглашений***

|  |  |
| --- | --- |
| *Виды соглашений* | *Стороны соглашения* |
| *На федеральном уровне* | |
| 1. Генеральное | Общероссийские объединения профсоюзов  Общероссийские объединения работодателей  Правительство РФ (Федеральное Собрание) |
| 2. Отраслевое (межот­раслевое) | Соответствующие общероссийские профсоюзы и их объединения;  Общероссийские объединения работодателей  Министерство труда и социального развития РФ |
| 3. Профессиональное тарифное | Соответствующие профсоюзы и их объедине­ния; объединения работодателей; органы потруду |
| *На уровне субъектов РФ и административно-территориальных образований* | |
| 1. Региональное | Соответствующие профсоюзы и их объеди­нения  Объединения работодателей  Органы исполнительной власти субъектов РФ |
| 2. Отраслевое (межот­раслевое) тарифное; профессиональное тарифное | Соответствующие профсоюзы и их объединения  Объединения работодателей  Орган по труду субъекта РФ |
| 3. Территориальное | Соответствующие профсоюзы и их объединения  Объединения работодателей  Соответствующий орган местного самоуправ­ления |

Государственная служба занятости Министерства труда и со­циального развития Российской Федерации оценивает состоя­ние и прогнозирует перспективы занятости, разрабатывает и реализует целевые программы содействия занятости, помогает гражданам в трудоустройстве, а работодателям — в подборе нужных работников, организует подготовку и повышение ква­лификации безработных, выплачивает пособия по безработице. Служба имеет территориальные органы (департаменты феде­ральной государственной службы занятости населения), которые не входят в структуру органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Для финансирования мероприятий по содействию занятости создан *фонд занятости.* Он находится в оперативном управле­нии органов службы занятости и формируется за счет обяза­тельных страховых взносов работодателей, заработков работаю­щих, ассигнований из федерального и других бюджетов\*. Разме­ры взносов утверждаются федеральным законом.

\* С 2000 г. средства фонда занятости будут включаться в доходы федерального бюджета.

В федеральную часть фонда отчисляются 20% обязатель­ных страховых взносов. Учитывая, что более 70% средств фон­да занятости поступает из 15% регионов, имеющих наименьший уровень безработицы, централизация средств в федеральной части обеспечивает равный доступ граждан к средствам защиты от безработицы вне зависимости от места проживания. Феде­ральная служба занятости имеет право безакцептного списа­ния средств, подлежащих перечислению в федеральную часть, со счетов территориальных органов службы занятости.

Средства фонда занятости населения в 1997 г. использованы, %:

• реализация программ материальной поддержки безработ­ных — 47,0;

• создание рабочих мест и организация общественных ра­бот — 21,0;

• профессиональное обучение и социальная адаптация без­работных — 17,0;

• содержание службы занятости — 9,0;

• прочие — 6,0.

Таким образом, около половины средств расходуется на вы­плату пособий по безработице.

Деятельность по содействию занятости населения лицензи­руется. Лицензии выдают органы исполнительной власти субъ­ектов РФ при наличии заключения службы занятости. Лицензи­руется также деятельность по трудоустройству граждан за преде­лами территории России.

В целях выработки согласованных решений в рамках соци­ального партнерства создаются координационные комитеты со­действия занятости из представителей объединений профсою­зов, работодателей, органов службы занятости и других заинте­ресованных органов, общественных объединений.

Введен всероссийский мониторинг социально-трудовой сфе­ры как государственная система непрерывного наблюдения соци­ально-экономических процессов для предупреждения и устранения негативных тенденций. Объектом мониторинга являются коллективы предприятий, учреждений всех форм собственности, регионы, отрасли, группы населения. Ведение мониторинга воз­ложено на Минтруд России и Госкомстат России.

Эффективность реализуемых мероприятий по повышению занятости измеряется отношением численности безработных, снятых с учета в органах службы занятости, к приросту числен­ности зарегистрированных безработных. Чем больше значение показателя, тем результативнее политика повышения занятости.

## 7.3. Социальная защита населения

Радикализм экономических преобразований предполагает введение социальных технологий, обеспечивающих защиту наи­более уязвимых слоев населения, попавших в трудную жизнен­ную ситуацию, которую они не могут преодолеть самостоятель­но: преклонный возраст, инвалидность, болезнь, сиротство, без­работица, малообеспеченность и т.п.

Для их реализации функционируют учреждения социаль­ного обслуживания, как государственные, муниципальные, так и частные.

Государственные учреждения социального обслуживания яв­ляются юридическими лицами, не подлежат приватизации, пе­репрофилированию. Частная деятельность по социальному об­служиванию подлежит государственному лицензированию.

Различают учреждения социального обслуживания семьи и детей, престарелых и инвалидов; территориальные центры соци­ального обслуживания, отделения социальной помощи на дому, учреждения в небольших городах, в сельской местности. При­оритетным является социальное обслуживание в нестационар­ных учреждениях.

Утвержден федеральный перечень гарантированных соци­альных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста, инвалидам и некоторым другим категориям населения государ­ственными и муниципальными учреждениями социального об­служивания.

Бесплатное социальное обслуживание (в объемах, определен­ных государственными стандартами) оказывается гражданам, не способным к самообслуживанию, если среднедушевой их доход ниже прожиточного минимума, установленного для региона, где они проживают; находящимся в трудной жизненной ситуации (безработные, катастрофа и др.), несовершеннолетним детям (ин­валидность, сиротство, малообеспеченность и др.).

При оказании услуг на платной основе государственные со­циальные службы заключают с гражданами или их представите­лями договор (на основе утверждаемого Минтрудом России примерного договора). Тарифы на услуги устанавливают органы исполнительной власти субъектов РФ.

В учреждение стационарного обслуживания, где проживает пенсионер, перечисляется разница между назначенной и выпла­чиваемой пенсией органом, назначающим и выплачивающим пенсию. Администрация учреждения социального обслуживания разрабатывает мероприятия по целевому использованию средств (смету расходов).

Семья выполняет воспроизводственные, экономические, вос­питательные функции, между государством и семьей устанавли­ваются партнерские отношения, включающие разделение ответ­ственности за семью. Семья тем лучше выполняет свои функ­ции, чем прочнее ее материальное положение, которое опреде­ляется гарантиями занятости, получением жилья, доступностью общеобразовательной и профессиональной подготовки молоде­жи, медицинской помощи и другими факторами.

Наиболее уязвимыми являются многодетные и неполные семьи. Среди семей, имеющих детей, доля бедных составляет 50%, среди молодежных семей — 60%. Поэтому основными направлениями государственной политики в отношении семей являются создание необходимых условий для сочетания трудо­вой деятельности с выполнением семейных обязанностей, уве­личение помощи нетрудоспособным членам семьи, поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей, безо­пасного материнства.

В соответствии с законом\* государственная социальная по­мощь может предоставляться малоимущим и одиноко прожи­вающим гражданам, которые по не зависящим от них причи­нам имеют среднедушевой доход ниже прожиточного миниму­ма, установленного в соответствующем субъекте РФ. Формами социальной поддержки выступают пособия, компенсации, другие выплаты на принципах адресности, т.е. тем, кто дейст­вительно нуждается.

\* Закон «О государственной социальной помощи» //Собр. законодательства РФ, 1999. - № 29. - Ст. 3699.

При этом учитываются численность семьи, наличие источ­ников дохода, степень трудоспособности и самообслуживания, форма требуемой помощи и другие факторы.

Действует единая система пособий для поддержки материн­ства, отцовства и детства. Пособия подразделяются на пять ви­дов: по беременности и родам; женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; при рождении ребенка; на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет; пособие на ребенка. Порядок назначения и выплаты указанных пособий устанавливаются Правительством РФ. Выплаты осуществляются за счет средств Фонда социального страхования, федерального бюджета, бюд­жетов субъектов РФ\*.

\* В Германии семьи, имеющие детей, получают государственное пособие в раз­мере 250 марок. В США пособие на детей выдают только семьям, доказавшим нуждаемость в государственной поддержке (адресная помощь).

Национальный план действий в интересах детей воплощает­ся в выполнении федеральных программ, связанных с улучше­нием их положения. Наиболее важное значение имеет прези­дентская программа «Дети России» (табл. 7.4).

*Таблица 7.4.* ***Финансирование программы «Дети России»***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Подпрограмма*** | ***Сумма, млн руб.*** | | |
| ***всего*** | ***в том числе***  ***капитальные***  ***вложения*** | |
| Дети Чернобыля | 165,45 | | 142,3 |
| Дети-инвалиды | 158,86 | | 80,0 |
| Дети-сироты | 85,45 | | 84,7 |
| Дети Севера | 48,53 | | 33,2 |
| Развитие индустрии детского питания | 244,37 | | 228,4 |
| Дети беженцев и вынужденных переселенцев | 75,3 | | х |
| Одаренные дети | 9,2 | | х |
| Планирование семьи | 25,8 | | х |
| Безопасное материнство | 1,9 | | х |

Установлены компенсационные выплаты на питание обу­чающихся в государственных, муниципальных общеобразова­тельных учреждениях, учреждениях начального профессио­нального и среднего профессионального образования в раз­мере 3% в день от минимального уровня оплаты труда на одного обучающегося.

*Межведомственная комиссия по вопросам улучшения положе­ния женщин в стране* разрабатывает предложения по приоритет­ным направлениям государственной политики в отношении жен­щин, обеспечивает взаимодействие с неправительственными женскими организациями, движениями, объединениями.

Осуществляется мониторинг социально-экономического положения семьи. Изучаются данные уровня жизни разных типов семей с учетом трудоспособности, образовательного и профессионального потенциала членов семьи, ее состава и иждивенческой нагрузки, факторы благосостояния, возмож­ности адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям.

Основой государственной политики в области социальной защиты инвалидов является обеспечение им равных с другими гражданами возможностей в реализации экономических, поли­тических и других прав и свобод в соответствии с общепри­знанными принципами и нормами международного права.

Федеральные органы власти вводят государственные стандар­ты на услуги, технические средства реабилитации, средства свя­зи, устанавливают нормы и правила, обеспечивающие доступность для инвалидов среды жизнедеятельности; создают объекты реабилитационной индустрии и управляют ими, определяют на­логовые и другие льготы для предприятий, инвестирующих сред­ства в сферу социальной защиты инвалидов. Органы государственной власти субъектов РФ создают учреждения медико-социальной экспертизы, управляют объектами социальной защиты инвалидов, находящимися в их ведении.

Предприятиям, численность работников в которых превышает 30 человек независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, устанавливаются квоты для приема на работу инва­лидов в процентах к среднесписочной численности работников, но не менее 3%. При невыполнении квоты работодатели вносят обя­зательную плату за каждого не принятого в счет квоты инвалида в фонд занятости. Полученные средства расходуются целевым на­значением на создание рабочих мест для инвалидов.

Государство выполняет функции управления *системой соци­ального страхования,* включающей пенсионное обеспечение, по­собия при временной потере трудоспособности и другие выпла­ты по страховым случаям. Основная нагрузка по формированию фондов страхования приходится на работодателей, меньшая — на работников и государство. Социальные пособия выплачиваются с учетом уровня заработка, стажа работы, сумм перечис­ленных страховых взносов.

В качестве первоочередных мер по повышению уровня жиз­ни пенсионеров намечается обеспечить соответствие размера минимальной пенсии величине прожиточного минимума пен­сионера, осуществлять индексацию пенсий с учетом роста цен и среднемесячной заработной платы.

Наряду с государственной вводится система дополнитель­ного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсион­ных фондов, формируемых за счет средств работодателей и гра­ждан. При этом устанавливается равная ответственность работо­дателя и работника за формирование средств пенсионного обеспечения, вводится персонифицированный (индивидуаль­ный) учет страховых взносов.

Пенсионные накопления через систему контролируемых го­сударством пенсионных фондов вкладываются в перспективные доходные экономические проекты и увеличивают инвестицион­ный потенциал экономики.

В период кризиса требуется защита не только социально уязвимых слоев, но и части экономически активного населения. Так, рост безработицы ведет к росту малоимущего населения. Государство ввело обязательные нормы социального обеспече­ния безработных.

Безработным гражданам гарантируются бесплатные профес­сиональная ориентация, подготовка, повышение квалификации по направлению органов службы занятости, медицинское обслу­живание, возможность участия в оплачиваемых общественных работах с учетом возрастных и иных особенностей. Высвобож­даемым в связи с сокращением численности или штата в соот­ветствии с заключаемыми коллективными договорами (соглаше­ниями) гарантируется сохранение очереди на получение жилья, пользование лечебными, детскими дошкольными учреждениями на равных условиях с работающими в данной организации.

Пособие безработным устанавливается в процентном отно­шении к среднему заработку за последние три месяца работы, если они в течение 12 месяцев перед началом безработицы имели оплачиваемую работу не менее 26 недель. В остальных случаях оно устанавливается в размере минимальной оплаты труда. Размер пособия составляет: в первые 3 месяца — 75% среднемесячного заработка, в следующие 4 месяца — 60%, в дальнейшем — 45%, но не ниже установленного законом минимального размера оплаты и не выше уровня средней зарпла­ты, сложившейся в субъекте РФ.

Продолжительность выплаты пособия в каждом периоде без­работицы не может превышать 12 месяцев в суммарном исчис­лении в течение 18 календарных месяцев. Органы государствен­ной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать более продолжительные сроки выплаты по­собий за счет средств соответствующих бюджетов.

Федеральные органы государственной власти регулируют сферу социального обслуживания, реализуют федеральные социальные программы, лицензируют деятельность по социальному обслуживанию, принимают государственные стандарты социаль­ного обслуживания, управляют федеральными учреждениями со­циального обслуживания. Органы государственной власти субъ­ектов РФ осуществляют собственное регулирование социального обслуживания вне полномочий федеральных органов, устанавли­вают порядок оказания гражданам материальной помощи: де­нежной, продовольственной, топливом, одеждой, а также выдачи транспортных и технических средств инвалидам.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществ­ляющим единую государственную политику в области труда, занятости и социальной защиты населения, является Мини­стерство труда и социального развития Российской Федера­ции. В соответствии с возложенными на него задачами мини­стерство выполняет функции в следующих сферах деятельно­сти: решение комплексных проблем социального развития; повышение уровня жизни и доходов населения; оплата, усло­вия и охрана труда; социальное партнерство в трудовых от­ношениях; занятость населения; социальное страхование и пенсионное обеспечение; социальная защита и обслуживание населения. Минтруд России организует работу службы заня­тости населения и службы по урегулированию коллективных трудовых споров, руководит деятельностью Федеральной ин­спекции труда, Республиканского (федерального) фонда со­циальной поддержки населения, Инспекции негосударствен­ных пенсионных фондов. Министерство создает территори­альные органы по вопросам занятости населения и урегулиро­вания коллективных трудовых споров.

Министерство правомочно принимать постановления, давать разъяснения по применению нормативных актов в области тру­да, занятости и социальной защиты населения.

## 7.4. Управление отраслями социальной сферы

***Социальную сферу*** образуют оказывающие услуги населению учреждения и предприятия. С развитием общества изменяются как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, увеличивается спрос на разнообразные соци­альные услуги и повышаются требования к их качеству. Работа предприятий и учреждений социальной сферы должна соответ­ствовать определенным требованиям, установленным стандар­там и правилам.

Отрасли социальной сферы призваны удовлетворять куль­турные, образовательные, медицинские, духовные потребно­сти, а также завершать процесс создания материальных благ и их доведение до потребителя. Они предъявляют большой спрос на рабочую силу, различные машины и оборудование, материалы, финансовые ресурсы и в этом проявляется их связь с материальным производством. В свою очередь высо­кий уровень развития социальной сферы оказывает огромное влияние на формирование человека — работника с активной жизненной позицией, на повышение производительности обще­ственного труда.

Государство регулирует деятельность учреждений и пред­приятий социальной сферы с .помощью правовых, финансо­вых и административных рычагов. Во многих случаях в соци­альной сфере не допускается приватизация или коммерциали­зация и государство покрывает необходимые расходы по содержанию объектов в интересах гарантирования конститу­ционных прав граждан.

Полномочия в области управления отраслями социальной сферы разделены между федеральными, региональными и му­ниципальными органами власти. Большинство вопросов раз­вития отраслей социальной сферы решается местными орга­нами. Федеральные органы обосновывают направления госу­дарственной политики в конкретных отраслях, устанавливают порядок лицензирования деятельности по социальному об­служиванию, решают крупномасштабные и острые социаль­ные проблемы.

Российская ***культура*** имеет высокий авторитет в мире. Совет по культуре Европарламента в 1996 г. одобрил государственную культурную политику России, представленную в Страсбурге Министерством культуры Российской Федерации.

Долгосрочные цели политики государства в сфере культуры заключаются в формировании нравственных и идеологических основ демократического строя, создании условий для воспроиз­водства и развития творческого потенциала общества, сохране­ния разнообразия национальных традиций народов страны, дос­тупности услуг учреждений культуры.

Для их достижения усилия направляются на преодоление разрыва между культурными потребностями общества и воз­можностями их удовлетворения из-за слабой материально-технической базы учреждений культуры, повышение эффектив­ности выделяемых на развитие культуры ресурсов. Увеличение доходов учреждений культуры за счет оказания платных услуг ограничено ее общественным назначением\*. Поэтому решаю­щую роль играют государственная поддержка, многоканальное финансирование, в том числе благотворительность, рыночный оборот интеллектуальной собственности. Законодательством оп­ределен норматив финансирования культуры за счет государства (2% от расходной части федерального бюджета). Стоимость Фе­деральной целевой программы «Развитие и сохранение культуры и искусства» составляет 31,2 млрд руб., в том числе 27,5 млрд руб. за счет федерального бюджета.

\* При любой западной экономической модели доход от эксплуатации учрежде­ний культуры, их фондов не достигает 20% общих расходов на эту сферу.

Законом «О государственной поддержке кинематографии» от 22 августа 1996 г. № 125 установлено, что государственное фи­нансирование кинопроизводства из федерального бюджета долж­но составлять не менее 0,2% его расходной части и не более, как правило, 70% сметной стоимости производства, проката фильма. Государственное финансирование осуществляется пу­тем выделения средств продюсеру, прокатчику, демонстратору по договору с органом исполнительной власти.

Управление культурой осуществляется на основе взаимо­действия органов государственной власти Российской Федера­ции, субъектов РФ, органов местного самоуправления, разви­тия как государственных, так и негосударственных организа­ций культуры, фондов, творческих союзов.

Органами федеральной власти, участвующими в управле­нии культурой, являются Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России), Федеральная архивная служба России (Росархив). Министерство культуры отвечает за финансирование из федерального бюджета развития и сохра­нения культурного наследия, подготовку творческих кадров высшей квалификации, обеспечение деятельности особо ценных объектов культуры, развитие международного и межрегиональ­ного культурного сотрудничества. Органы исполнительной вла­сти субъектов РФ реализуют региональные программы с учетом местных, национальных и других особенностей, содействуют развитию культуры в муниципальных образованиях, поддержи­вают культуры малочисленных народов.

Систему ***здравоохранения*** образуют лечебно-профилактичес­кие, научно-исследовательские, аптечные, образовательные и другие учреждения, предприятия по производству медицинской техники, лекарств и органы управления здравоохранением. Кроме государственного развивается муниципальное и частное здравоохранение.

В федеральном подчинении 486 медицинских учреждений, в том числе 290 больниц и поликлиник, 52 медицинских цен­тра, 87 научных учреждений, 47 вузов, на них приходится око­ло 10% всего финансирования здравоохранения, а 90% — рас­ходуют регионы.

Право на здоровье является важнейшим достижением ци­вилизации. Социальное государство не только проводит по­литику охраны здоровья, но и берет на себя ответственность за демографическую ситуацию в стране. Согласно концепции ВОЗ здоровье не является объектом рыночных отношений. Эта международная организация реализует глобальную стра­тегию «Здоровье для всех», предусматривающую гарантии и доступность медицинской помощи без отказа от рынка меди­цинских услуг.

Здравоохранение развивается по линии более полного удовлетворения потребностей населения в качественной, дос­тупной медицинской и лекарственной помощи, создания ус­ловий для здоровой, активной жизни людей, конкуренции лечебно-профилактических учреждений независимо от форм собственности. Вводятся государственные минимальные стан­дарты медико-санитарной и лекарственной помощи, свобод­ный выбор гражданами медицинского учреждения, многока­нальное финансирование.

Медицинские услуги оплачиваются из трех источников: госу­дарственного (муниципального) бюджета, фонда обязательного медицинского страхования, средств пациента.

За счет бюджетных средств оплачивается гарантированный объем бесплатной медицинской помощи при сохранении ее об­щедоступности для всех граждан.

Обязательное медицинское страхование обеспечивает защиту интересов пациентов не только медицинскими учреждениями, но и страховыми компаниями. Размеры страховых взносов в фонды обязательного медицинского страхования устанавлива­ются на достаточном для оказания услуг уровне. Средства обя­зательного и добровольного медицинского страхования расхо­дуются на оплату услуг (не разрешено их использовать на разви­тие материальной базы). Их доля в общем объеме финансиро­вания составляет 1/3.

Платными могут быть услуги в виде профилактической, ле­чебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. Они осуществляются по дого­ворам с гражданами или организациями. Государство регулирует предоставление платных медицинских услуг, являющихся до­полнительными к гарантированному объему бесплатной меди­цинской помощи лечебно-профилактическими учреждениями независимо от ведомственной подчиненности и форм собствен­ности. Контролируется их организация, качество выполнения, правильность взимания платы.

Предприятия и учреждения здравоохранения могут выпол­нять свои функции только при наличии лицензии на избранный вид деятельности. Лицензии выдаются на основе сертификата соответствия условий их деятельности установленным стандар­там лицензионными комиссиями, создаваемыми органами госу­дарственного управления субъекта РФ или местной админист­рацией по их поручению.

Показателями деятельности учреждений здравоохранения яв­ляются *объемы медицинской помощи* (количество посещений амбу­латорий и поликлиник, дней лечения в стационаре, койкодней, вызовов скорой помощи и т.д.). Разрабатываются нормативы видов медицинской помощи в расчете на 1000 человек, обслуживаемых учреждением здравоохранения в год.

Органы исполнительной власти субъектов РФ используют подушевые нормы финансирования здравоохранения, отра­жающие размеры средств на компенсацию затрат по предос­тавлению бесплатной медицинской помощи в расчете на 1 чел. Показатели стоимости медицинской помощи по видам определяются ими самостоятельно в соответствии с методиче­скими рекомендациями.

Выравнивание условий финансирования бесплатной меди­цинской помощи осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством.

С 1992 г. в России смертность стала повышаться, а рождае­мость снижаться. Население сокращается ежегодно почти на 1 млн чел.; около 30% умерших в год — трудоспособные, в большин­стве — мужчины в возрасте 30—40 лет. Главная причина депопу­ляции заключается в том, что здравоохранение перестало быть в числе приоритетов государственной политики. Резко сократились бюджетные расходы на здравоохранение: в СССР они составляли 5% к ВВП, в современной России — 2, США — 14, Западной Ев­ропе — 7—11%. На охрану здоровья расходы в год в расчете на душу составляют в России 50 долл., США — 4000 долл.

Россия берет за основу организации здравоохранения опыт США, базирующийся на медицинском страховании\*. Но сами американцы недовольны своей системой здравоохранения (ос­таются незастрахованными около 40 млн чел. из-за отсутствия средств) и намерены ее реформировать, предусмотрев страхова­ние только для работающих, а бюджетные деньги используя на защиту населения.

\* ВОЗ не рекомендует введение медицинского страхования для стран с переход­ной экономикой.

В Великобритании в 1946 г. создана и ныне действует Нацио­нальная служба здравоохранения. Она финансируется правительством и управляется местными властями. Расходы на 82% покрываются из налогов, 18% — отчисления, производимые работодателями. Оплата врача напрямую зависит от количества обслуживаемых пациентов. Стоматологическая помощь работающим оплачивается в размере 40% стоимости, а бесплатно оказывается детям до 16 лет, школьникам и студентам, беременным и женщинам, имеющим детей в возрасте до 1 года, людям старше 60 лет, пенсионерам, инвалидам, ветеранам войны, безработным, низкооплачиваемым и получающим социальную помощь.

Все эти категории граждан получают лекарства по рецептам бес­платно, остальные платят за любое выписанное врачом лекарство 5,5 фунтов стерлингов.

Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в об­ласти охраны здоровья, является Министерство здравоохране­ния Российской Федерации (Минздрав России).

Минздрав России решает комплексные проблемы здраво­охранения: профилактика заболеваний, медицинская помощь, проблемы инвалидности, медицинская экспертиза; обеспечение санитарно -эпидемиологического благополучия населения; охра­на семьи, материнства, отцовства и детства; контроль качества лекарственных препаратов и медицинской техники; подготовка кадров и научно-исследовательская деятельность; медицинское страхование и др.

Главной целью развития ***образования*** являются гармоничное развитие личности и творческих способностей человека, повы­шение интеллектуального и культурного потенциала страны.

Государство провозглашает гуманистический характер обра­зования, общедоступность и адаптивность его к особенностям развития обучающихся, светский характер государственных и муниципальных образовательных учреждений, плюрализм в об­разовании, демократизм в управлении им.

Государственная сеть образовательных учреждений создается в соответствии с потребностями городского и сельского населения, с учетом национальных и региональных особенностей. Комплексы среднего профессионального образования ориентируются на за­просы населения и местные рынки труда. Система высшего про­фессионального образования учитывает потребности государства в специалистах и интересы отдельной личности.

Образование базируется на государственных образовательных стандартах, включающих федеральный и национально-регио­нальный компоненты. Они являются основой объективной оценки квалификации выпускников независимо от форм получения образования. Федеральные компоненты, определяющие обяза­тельный минимум содержания образовательных программ, требо­вания к уровню подготовки выпускников, устанавливают феде­ральные органы государственной власти.

На ведение образовательной деятельности необходимо по­лучение лицензии. Она выдается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправле­ния на основе заключения экспертной комиссии, создаваемой этими органами.

Право образовательного учреждения на выдачу выпускни­кам документа государственного образца о соответствующем уровне образования возникает после его государственной ак­кредитации. Государственная аккредитация проводится феде­ральными и ведомственными государственными органами управления образованием и удостоверяется свидетельством о государственной аккредитации, подтверждающим государственный статус учреждения, соответствие качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов.

Аттестация образовательного учреждения проводится один раз в пять лет. Она является основной формой государствен­но-общественного контроля за образовательной деятельно­стью. Ее целью служит установление соответствия содержа­ния и качества обучения требованиям государственных стан­дартов. Положительное заключение аттестационной комиссии служит основанием для получения образовательным учрежде­нием государственной аккредитации. Основанием для отказа в государственной аккредитации может быть несоответствие заявленных в учредительных документах типа, вида, катего­рии образовательного учреждения требованиям и критериям, предъявляемым к ним.

Государство должно гарантировать ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, защищать соответствующие расход­ные статьи бюджетов. За счет этих средств обеспечивается об­щедоступное, в том числе гарантированное бесплатное образо­вание на всех ступенях и уровнях системы образования, а на конкурсной основе — бесплатность среднего профессиональ­ного, высшего и послевузовского образования в государствен­ных и муниципальных образовательных учреждениях.

Доля расходов на финансирование высшего профессиональ­ного образования не может составлять менее 3% расходной час­ти федерального бюджета, за счет этих средств проводится обу­чение не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. населения.

Финансирование осуществляется на основе государствен­ных и местных нормативов, определяемых в расчете на од­ного обучающегося по каждому типу, виду учреждений. Нор­мативы финансирования негосударственных образовательных учреждений не могут быть ниже нормативов аналогичных го­сударственных и муниципальных учреждений на данной тер­ритории. Негосударственные учреждения после их аккредита­ции получают право на государственное или муниципальное финансирование.

Образовательные учреждения могут оказывать платные до­полнительные образовательные услуги, не предусмотренные со­ответствующими образовательными программами и государственными стандартами. Доходы от такой деятельности реинве­стируются в образовательное учреждение по его усмотрению. Такая деятельность не относится к предпринимательству. Плат­ные образовательные услуги не могут оказываться вместо обра­зовательной деятельности, финансируемой бюджетом. Зарабо­танные таким способом средства изымаются в бюджет. Негосу­дарственные образовательные учреждения вправе взимать плату с обучающихся за образовательные услуги, в том числе за обу­чение в пределах государственных образовательных стандартов. Взаимоотношения негосударственного образовательного учреж­дения и обучающегося, его родителей (представителей) регули­руются договором.

Деятельность органов управления образованием направлена на обеспечение федеральной программы развития образования, государственных образовательных стандартов и функциониро­вание системы образования.

Компетенция в области образования разграничена между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, органами государственной власти субъектовРФ, ор­ганами местного самоуправления и образовательными учреж­дениями.

Федеральные государственные органы управления образова­нием в пределах своей компетенции могут инспектировать лю­бые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, но они не могут самостоятель­но принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные к компе­тенции органов управления образованием субъектов РФ и мест­ных органов управления.

Социальные статьи занимают львиную долю бюджетных рас­ходов и рассматриваются как источник снижения налогового бремени на предприятия в интересах экономического роста. Федеральный бюджет уже освободился во многом от социаль­ных обязательств, переложив затраты на регионы и население.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства пред­полагает дальнейшее увеличение расходов населения на оплату жилья и коммунальных услуг.

В развитых странах работник на оплату жилья тратит 25— 30% дохода, прямые налоги забирают 20—40%, на покупку това­ров и оплату услуг остается 30—40%. В России из-за низкой оплаты труда доля затрат на приобретение товаров достигает 70—80% дохода. Если же расходы населения на жилье и коммунальные услуги будут повышаться, то это еще более усложнит выход из экономического кризиса ввиду сокращения пла­тежеспособного спроса.

**Вопросы для повторения**

1. *Охарактеризуйте задачи социального управления на современ­ном этапе.*
2. *Каковы роль и порядок применения социальных стандартов?*
3. *В чем заключаются особенности социальной политики на селе, в депрессивных регионах?*
4. *Каковы методы достижения социального партнерства?*
5. *Какова роль Федеральной инспекции труда и ее функции ?*
6. *Дайте характеристику Государственной службе занятости и ее функциям.*
7. *Каковы особенности финансирования отраслей социальной сферы?*
8. *Как осуществляется государственный контроль за качеством здравоохранения, образования?*
9. *В чем состоит роль местных органов управления в развитии социальной сферы ?*
10. *Как осуществляется социальное обслуживание наиболее уяз­вимых слоев населения ?*
11. *Какие существуют возможности повышения эффективности социальной помощи в ней нуждающимся ?*
12. *Дайте основное содержание президентской программы «Дети России».*
13. *Как совершенствуется пенсионное обеспечение?*

# Глава 8. Управление конфликтными и чрезвычайными ситуациями

*• Понятие конфликта • Социальные конфликты • Предотвращение и разрешение конфликтов • Чрезвычайное положение и чрезвычайный бюджет • Государственное регулирование ядерной, экологиче­ской и других видов безопасности • Федеральные органы по лик­видации чрезвычайных ситуаций*

## 8.1. Управление конфликтными ситуациями

Конфликт служит формой выражения жизненных противо­речий и проявляется в столкновении, противоборстве сторон, сил, мнений. ***Конфликтная ситуация*** возникает в результате на­капливания в течение длительного времени неразрешенных экономических, социальных, межэтнических, религиозных и других форм общественных противоречий. При определенных условиях, например в случаях ненадлежащего управления, на­рушения верховенства закона, конфликтная ситуация обостря­ется, перерастает в чрезвычайную (особую), в том числе с при­менением оружия (вооруженный конфликт).

Поляризация и интеграция сторон и сил при конфликте имеет отрицательные и положительные моменты. Отрицатель­ная сторона конфликта выражается в опасности нестабильно­сти, раскола общества, внутренних беспорядков. Позитивным в конфликте выступает возможность устранения устаревших от­ношений, правил, норм, достижения необходимого равновесия на более высокой ступени развития.

***Социальный конфликт*** выражает осознанное противоречие по средствам достижения целей, удовлетворения потребности, ин­тереса и является следствием нарастания напряженности в об­ществе, трудовом коллективе. Причинами ее могут быть нерешенность политических проблем, высокий уровень преступности, необеспеченность предметами потребления и т.д. Наиболь­шее распространение получают конфликты, связанные с нару­шением социальных и экономических прав граждан, защита ко­торых гарантируется государством. В трудовом коллективе социальную напряженность провоцируют стагнация производ­ства, отсутствие связи заработка с результатами труда и др.

В период проведения экономических реформ, когда регули­рующие функции государства ослабли, а рынок еще не сложил­ся, поле для нестабильности, конфликтов расширилось, особен­но в сфере трудовых отношений. Непопулярные решения или действия властей, собственников или руководителей предпри­ятий вызывают конфликты между населением и властями, ра­ботниками и работодателями.

Так, участились конфликты, связанные со сменой руководи­телей предприятий, переходом прав собственности на них. Соб­ственники не решают социальные проблемы работающих на предприятии, проблемы охраны труда и др. Профсоюзы утрати­ли даже прежние ограниченные функции.

Неудовлетворительное выполнение органами власти функций, связанных с защитой человека и других обязанностей, создает потенциальную угрозу стабильности и может привести к акциям социального протеста, отказу от гражданской ответственности.

Особая осторожность необходима в международной полити­ке. Россия не может полностью уходить от ответственности за разрешение межгосударственных конфликтов, затрагивающих ее интересы, как бы ни была слаба в экономическом отношении. Но прежде чем вступать в конфликт, необходимо тщательно проанализировать характер отношений страны со сторонами конфликта, объем необходимых ресурсов, степень поддержки власти населением.

О степени доверия граждан некоторым органам власти сви­детельствуют данные табл. 8.1 (% от численности опрошенных).

Согласно опросам общественного мнения, 81% опрошенных недовольны соблюдением социальных прав граждан, 71 — нега­тивно оценили состояние регулирования экономики, 68 — по­литическую обстановку в стране, 85% — заявили о кризисе управления.

Конфликт включает несколько стадий — от зарождения до разрешения. Главное состоит в том, чтобы предотвратить кон­фликт на основе выявления его ранних симптомов. Вмешатель­ство на предконфликтной стадии позволяет его предупреждать, не допускать разрастания или разрешать в конструктивной ма­нере с минимальными негативными последствиями. В зависи­мости от эффективности вмешательства конфликт может быть локализован и разрешен на ранней стадии или получить острое развитие. Роль государственного управления при этом сводится к выявлению порога, за пределами которого вероятность кон­фликта возрастает, созданию условий, позволяющих добиваться разрешения конфликта, возвращения ситуации к исходному со­стоянию, принятию новых правил поведения, способствующих достижению мира и согласия.

*Таблица 8.1.* ***Показатели опроса о доверии органам власти, %***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Варианты оценок*** | ***Региональные администрации*** | ***Милиция*** | ***Налоговые инспекции*** |
| Доверие 2,7 2,5 2,6  Скорее доверие 10,8 6,6 5,9  Равнодушие 31,6 13,9 14,3  Скорее недоверие 22,5 29,6 23,5  Недоверие 23,0 40,7 28,5  Затруднились ответить 9,4 6,7 25,2 | | | |

В случае возникновения конфликта нельзя рассчитывать на его саморазрешение; замораживание ситуации создает угрозу нового обострения, взрыва. Урегулирование конфликта прояв­ляется в компромиссном разрешении спора, которое позволяет сторонам достичь некоторых или всех первоначальных целей. Для этого используются различные формы и методы — от юри­дической и судебной помощи до стачек и забастовок. Разреше­ние конфликта цивилизованными методами возможно при сильных институтах государственной власти, ответственном представительстве сторон.

Наиболее эффективным способом урегулирования конфликта являются переговоры. Процесс переговоров включает три стадии.

**1.** Предварительная сделка, т.е. условия, на которых стороны согласны их начать.

**2.** Обсуждение существа спора лицом к лицу, подготовка удовлетворяющего стороны соглашения.

**3.** Имплементация, т.е. оформление и толкование достигну­того в ходе переговоров соглашения.

Успешные переговоры завершаются согласованием, компро­миссом, арбитражным решением. При этом первостепенную роль играет посредник, в качестве которого выступают органы управления, профсоюзы, третейские суды и др.

В зависимости от степени охвата конфликтами территории, предприятий, работников, населения они разрешаются на мест­ном, региональном уровне или для этого требуются меры об­щегосударственного масштаба.

Одним из главных источников конфликтности являются социально-трудовые отношения. Участниками трудовых от­ношений выступают работники и работодатели. Основную роль в их оптимизации призван играть рынок рабочей силы. Однако либерализация трудовых отношений привела к ущем­лению интересов работников, между ними и работодателями возникают разногласия по поводу цены и условий найма, за­нятости, социальных гарантий, выполнения коллективных договоров и соглашений.

Государство регулирует рынок рабочей силы и участвует в согласовании интересов сторон трудовых отношений. Целью государства являются формирование цивилизованного рынка труда, достижение социального партнерства, а в случаях его нарушения — защита общества от негативных последствий конфликта. Конституция РФ предоставляет право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Коллективным трудовым спором (конфликтом) являются неурегулированные разногласия между работниками и работода­телями по поводу условий труда, исполнения коллективных договоров, соглашений по социально-трудовым вопросам. По­рядок разрешения коллективных трудовых споров регулируется специальным Федеральным законом (от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ). Он предусматривает право выдвижения требований работников, их рассмотрение, применение примирительных процедур, участие посредников, использование трудового ар­битража, оформление соглашения по результатам разрешения коллективного трудового спора. Обязательным является несу­дебный порядок рассмотрения требований трудового коллектива или профсоюза, отклоненных администрацией.

Предусматривается участие государственного органа, содей­ствующего разрешению коллективного трудового спора. Орган действует в соответствии с Положением о Службе по урегулиро­ванию коллективных трудовых споров, оказывает методическую помощь сторонам на всех этапах разрешения трудового спора, готовит посредников и трудовых арбитров, финансирует прими­рительные процедуры.

В случае необходимости сроки, предусмотренные для проведения примирительных процедур, могут быть продлены по согласованию сторон коллективного трудового спора.

Забастовка как способ разрешения коллективного трудового спора применяется, если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет достигнутого соглашения. Примерный порядок проведения забастовок приводится в табл. 8.2.

*Таблица 8.2.* ***Порядок проведения забастовок***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Процедура*** | ***Количество дней*** | ***Исполнение*** |
| **1** | **2** | **3** |
| Направление требований  работодателю |  | После принятия их  на собрании (конференции) |
| Рассмотрение требований  работодателем, принятие решения и сообщение о нем в письменной форме представителю работников | До трех рабочих дней | Со дня получения требований |
| Формирование примири­тельной комиссии | До трех рабочих дней | С момента начала коллективного тру­дового спора |
| Рассмотрение спора примирительной комиссией | До пяти рабочих дней | С момента издания приказа о ее создании |
| Исполнение решений ко­миссии | По решению комиссии | С момента приня­тия решения |
| Выбор кандидатуры по­средника | До трех рабочих дней | С момента обраще­ния в Службу |
| Рассмотрение спора с уча­стием посредника | До семи кален­дарных дней | С момента его на­значения |
| Формирование трудового арбитража | Не позднее трех рабочих дней | С момента оконча­ния рассмотрения спора примири­тельной комиссией или посредником |
| Рассмотрение спора в тру­довом арбитраже | До пяти рабочих дней | Со дня его созда­ния |
| Письменное предупрежде­ние работодателя о предупредительной забастовке | Не позднее чем за три рабочих дня | До ее начала |
| Часовая предупредительная  забастовка | После пяти ка­лендарных дней | С начала работы примирительной комиссии |
| Письменное предупрежде­ние работодателя о забас­товке | Не позднее де­сяти календар­ных дней | С момента принятия решения об объяв­лении забастовки |
| Определение минимума необходимых работ | За пять рабочих дней | То же |
| Прекращение забастовки | Не позднее сле­дующего дня | После вручения копии решения суда органу, возглав­ляющему забастовку |
| Приостановление забастов­ки судом в случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей | До 30 календар­ных дней | До начала или во время забастовки |
| Приостановление забастов­ки Президентом РФ и Правительством до решения вопроса судом | До 10 календар­ных дней | То же |

В период забастовки работодатель, органы исполнительной власти, местного самоуправления и орган, возглавляющий за­бастовку, обязаны принять зависящие от них меры для обеспе­чения общественного порядка, сохранности имущества, а также работы машин, остановка которых представляет угрозу жизни и здоровью людей.

Судом может быть признана незаконной забастовка, если она объявлена без учета сроков, процедур и требований, пре­дусмотренных законом. Забастовка является также незакон­ной, если создает угрозу основам конституционного строя и здоровью других лиц, обороне страны и безопасности госу­дарства. В этом случае решение по коллективному трудовому спору принимает Президент РФ в 10-дневный срок. В случа­ях, имеющих особое значение для обеспечения жизненно важных интересов страны или отдельных территорий, Прези­дент и Правительство РФ вправе приостановить забастовку до решения вопроса соответствующим судом, ни не более чем на десять календарных дней.

***Органами регулирования социально-трудовых отношений*** яв­ляются:

**1.** *Российская трехсторонняя комиссия по регулированию соци­ально-трудовых отношений.* Положение о Комиссии утверждает Президент РФ. В ее состав входят представители трех сторон: федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работо­дателей, т.е. она формируется на основе принципов паритетности и равноправия сторон, полномочности представителей. Это по­стоянно действующий орган системы социального партнерства. Каждой стороне выделено по 30 мест. Для формирования пред­ставительства профсоюзное объединение сообщает данные о сво­ей численности и соответственно получает определенное количе­ство мест от профсоюзной стороны. Правительственная сторона формируется из представителей федеральных органов государст­венной власти (Правительство РФ, Госдума, Совет Федерации).

Президент РФ утверждает координатора Комиссии, который не является ее членом и не вмешивается в оперативную дея­тельность сторон, не участвует в голосовании, а организует ра­боту Комиссии, председательствует на заседаниях, подписывает ее решения. Каждая из сторон для оперативного взаимодейст­вия с другими сторонами избирает координатора стороны и его заместителя. Координаторы сторон и их заместители являются членами комиссии.

Основные цели Комиссии заключаются в выработке общих принципов согласованного проведения социально-экономичес­кой политики, укреплении социального партнерства, содейст­вии урегулированию коллективных трудовых споров (конфлик­тов). Комиссия призвана проводить коллективные переговоры, готовить к заключению Генеральное соглашение, контролиро­вать его выполнение, регулировать разногласия при заключении и реализации отраслевых (тарифных) соглашений, не допускать в соглашениях нарушения социальных гарантий, установленных законодательством.

Комиссия вправе рекомендовать органам государственной власти принятие нормативных актов в области социально-трудовых отношений.

К работе по урегулированию коллективных трудовых споров Комиссия может привлекать работодателей, руководителей и специалистов федеральных органов исполнительной власти, объединений профсоюзов, независимых экспертов. Она вправе вносить предложения о привлечении к ответственности лиц, не обеспечивших выполнение мероприятий по реализации Гене­рального соглашения.

**2.** *Служба по урегулированию коллективных трудовых споров.* В систему Службы входят Департамент по урегулированию кол­лективных трудовых споров Минтруда России, территориальные органы того же назначения. В систему Службы могут также вхо­дить по согласованию с органами исполнительной власти субъ­ектов РФ соответствующие подразделения этих органов, на ко­торые возложены функции по урегулированию коллективных трудовых споров.

Служба является государственным органом, содействую­щим разрешению коллективных трудовых споров путем орга­низации примирительных процедур и участия в них. Работ­ники службы пользуются правом беспрепятственного посе­щения организаций в целях урегулирования коллективных трудовых споров, выявления и устранения причин, порож­дающих эти споры.

**3.** *Правительственная комиссия по предотвращению критиче­ских ситуаций на рынке труда в отдельных регионах.* Материаль­но-техническое обеспечение комиссии осуществляет Служба занятости, председателем комиссии является Министр труда и социального развития Российской Федерации. Действует также оперативная Комиссия Правительства РФ по рассмотрению со­циальных конфликтных ситуаций.

Установлена ответственность как работодателя, так и ра­ботников за нарушение законодательства о коллективных тру­довых спорах.

Профсоюзы защищают коллективные права и интересы ра­ботников независимо от их членства в профсоюзах в случае наделения их полномочиями на представительство. В этих це­лях они добиваются расширения производства, развития ма­лого бизнеса, прогнозируют ситуацию на рынке труда, вместе с органами власти и работодателями разрешают споры. Проф­союзы и их органы защищают индивидуальные права членов профсоюзов, связанные с трудовыми отношениями. Особенно важно защитить работников на мелких предприятиях, где нет профсоюзных организаций. Здесь первостепенную роль должен играть контроль со стороны Рострудинспекции за соблюдением трудового законодательства.

## 8.2. Управление общественными чрезвычайными ситуациями

Наличие *чрезвычайных ситуаций* в обществе свидетельствует о невысоком уровне управляемости общественно-политичес­кими процессами. Они вызревают постепенно по мере накопле­ния неразрешенных противоречий в стране в целом или в от­дельных регионах. Благоприятной средой для обострения ситуа­ции является *кризисное состояние общества.* Для разрешения кризиса могут потребоваться чрезвычайные меры.

Чрезвычайные ситуации уменьшают ресурсный потенциал, вызывают дополнительные материальные затраты, угрожают существованию государственной системы, экономическому и социальному устройству.

Для предотвращения чрезвычайных ситуаций в обществен­ной жизни государство выявляет наиболее вероятные угрозы национальной безопасности; обеспечивает устойчивое функ­ционирование объектов, гарантирующих безопасность; образует специальные органы управления государственной безопасно­стью; разрабатывает количественные (пороговые) параметры безопасности. Первостепенное внимание уделяется экономиче­ской и военной безопасности.

Министерство экономического развития и торговли России ежегодно доводит до федеральных органов исполнительной власти прогнозы социально-экономического развития страны, пороговые и качественные параметры критериев экономической безопасно­сти. Федеральные органы исполнительной власти организуют мо­ниторинг и прогнозирование факторов, определяющих возникно­вение угроз, ведут исследования по поиску оптимальных путей их преодоления, создают систему обеспечения безопасности.

*Критериями пороговых показателей* являются способность экономики функционировать в режиме расширенного воспро­изводства, состояние импорта, уровень внутреннего и внешнего долга и возможности его погашения и другие параметры.

Перечень мер по предотвращению угроз экономической безопасности установлен Постановлением Правительства РФ (от 27 декабря 1996 г. № 1569). Он включает:

**1.** Сокращение *имущественной дифференциации населения в целях обеспечения относительного баланса социальных интересов, в* *том числе:*

• предотвращение расслоения общества на узкий круг бога­тых и преобладающую массу бедных;

• снижение локальной концентрации бедных слоев насе­ления;

• ликвидация задержек выплаты заработной платы и соци­альных пособий;

• сокращение разрыва между минимальной оплатой труда и прожиточным минимумом.

**2.** *Предотвращение дальнейшего деформирования структуры экономики, в том числе:*

*•* увеличения доли продукции низкой степени обработки;

• повышения материало- и энергоемкости продукции;

• отставания прироста запасов полезных ископаемых от объемов их добычи;

• снижения результативности и разрушения технологиче­ского единства научных исследований;

• завоевания иностранными и отечественными юридиче­скими и физическими лицами монопольного положения на рынке;

• приобретения иностранными и отечественными юридиче­скими и физическими лицами российских предприятий для вытеснения отечественной продукции;

• роста внутреннего и внешнего долга.

**3.** *Предотвращение возрастания неравномерности социально-экономического развития регионов, в том числе:*

• роста различий в социально-экономическом развитии ре­гионов;

• нарушения производственно-технологических связей меж­ду предприятиями отдельных регионов;

• увеличения разрыва в уровне национального дохода на душу населения по субъектам РФ.

**4.** *Выявление и устранение причин, приводящих к криминализации общества и хозяйственной деятельности.*

Чрезвычайные ситуации возможны в масштабе страны, ре­гионов, отрасли или сферы деятельности. Меры по выходу из чрезвычайной ситуации принимаются в зависимости от ее сложности, продолжительности, территориального охвата как федеральными, так и региональными органами власти.

Наиболее радикальным способом выхода из чрезвычайной ситуации является ***введение чрезвычайного положения.***

Чрезвычайное положение вводится в целях скорейшей нор­мализации обстановки, исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и охраны конституционного строя как временная мера.

На территории, где введено чрезвычайное положение, могут применяться особые формы управления с наделением органов чрезвычайными полномочиями, формироваться специальные временные органы с передачей им распорядительных и испол­нительных полномочий государственной власти.

Чрезвычайное положение обеспечивается особым режимом работы предприятий, учреждений, допускающим ограничение прав и свобод граждан, в том числе на передвижение, и прав юридических лиц, возложение на них дополнительных обязан­ностей, усиление охраны порядка и объектов, запрещение мас­совых мероприятий, проверку документов и т.д.

Чрезвычайное положение обычно становится основанием для введения *чрезвычайного бюджета.* В этом случае расходо­вание средств производится в режиме секвестра. Чрезвычай­ный режим расходования вводится и в случае, если дефицит бюджета не покрывается размещением государственных цен­ных бумаг.

Главное управление специальных программ Президента Рос­сийской Федерации (ГУСП) обеспечивает готовность к функ­ционированию в условиях чрезвычайного положения объектов мобилизационного назначения, федеральных органов государст­венной власти, контроль за системами связи в сети пунктов управления органов исполнительной власти Российской Федера­ции и субъектов РФ и специальных объектов.

Для преодоления чрезвычайной ситуации вводится также *прямое президентское правление.* При этом Президент РФ и Пра­вительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, федераль­ными законами и иными нормативными правовыми актами осуществляют свои полномочия по обеспечению на территории законности и правопорядка, функционирования экономики и социальной сферы с использованием временной системы орга­нов исполнительной власти.

В качестве временных органов исполнительной власти ука­зом Президента РФ образуется Администрация региона, на тер­ритории которого вводится прямое президентское правление. Глава Администрации назначается на должность и освобождает­ся от должности Президентом РФ, подотчетен и подконтролен Президенту РФ и Правительству РФ и осуществляет полномо­чия исполнительной власти. Деятельность Администрации кон­тролирует полномочный представитель Президента РФ в феде­ральном округе. По согласованию с ним глава Администрации формирует органы исполнительной власти, администрации районов и населенных пунктов. Во временную систему органов ис­полнительной власти входят также территориальные органы фе­деральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 18 июня 2000 г. № 1071 прямое президентское правление введено в Чеченской Республике, где в результате деятельности террористических организаций сложи­лась чрезвычайная ситуация, парализованы государственно-правовые институты. Временная система органов исполнитель­ной власти образована в целях защиты конституционного строя, прав и свобод человека на территории Республики, создания условий для восстановления ее правовых институтов, экономи­ки, социальной сферы. Специальный консультативный орган, включающий уважаемых людей разных тейпов, обеспечивает связи Администрации с общественностью республики.

При чрезвычайной экономической ситуации принимаются особые меры в сфере производства, распределения, финан­сов, цен; в комплексе они обеспечивают режим националь­ной мобилизации. Основной целью чрезвычайных экономи­ческих мер является создание наилучших условий для разви­тия реального сектора экономики, изменение народно­хозяйственных пропорций в пользу фонда накопления. Этому способствуют введение регулирования доходов, ограничение обращения и конвертируемости иностранных валют, целевая эмиссия, направленная на инвестиции, жесткая экономия бюджетных средств вплоть до нормированного потребления по карточной системе, замораживание тарифов на электро­энергию, коммунальные услуги, перевозки. Инвентаризиру­ются товарные и финансовые потоки, резервы оптовых скла­дов, хранилищ зерна, нефти и другого сырья. Органы власти в регионах принимают чрезвычайные меры и программы, юридически оформляя их в виде местных законов и норма­тивных актов, проводят фискальные проверки, при необхо­димости лишают лицензий и др.

В случае преодоления чрезвычайной ситуации государст­венный контроль постепенно ослабевает и восстанавливается нормальная жизнь, иначе стране грозит банкротство.

Классическим примером эффективности мобилизационных мер в чрезвычайных условиях является опыт США в 1930-е годы. Про­грамма «Новый курс»\*, объявленная президентом Рузвельтом, была прямо противоположна курсу своего предшественника, с акцентом на усиление государственного вмешательства в экономику.

\* Система мероприятий правительства США в 1933—1938 гг. для ликвидации послед­ствий экономического кризиса, 1929—1933 гг.

В стране вводилось чрезвычайное положение, были приняты законы «О восстановлении национальной промышленности», «О регулировании сельского хозяйства», устанавливался контроль над крупнейшими моно­полиями, на три года запрещалась торговля землей. Указом Президента подверглись ревизии все банки, открылись вновь лишь те из них, чьи бухгалтерские балансы были вне сомнения; вводился статус инвестици­онных банков в отличие от коммерческих. Прекращался обмен бумаж­ных денег на золото, что усилило инфляцию и одновременно стимулиро­вало рост производства. Государство выделило средства на обществен­ные работы, чтобы повысить занятость, организовало федеральную службу помощи нуждающимся. Фермеры получили право продажи зер­на по паритетным ценам.

Примером высокой эффективности мобилизационных мер может служить также развитие экономики ФРГ, Японии (после Второй ми­ровой войны), Индии. Отдельные элементы мобилизационной эконо­мики присутствуют постоянно во многих странах, в том числе в высо­коразвитых.

Модели мобилизационной экономики различаются по жест­кости используемых механизмов, что в свою очередь определя­ется поставленными перед ней целями. Как правило, целями мобилизационной экономики становятся выход из кризиса и других экстремальных условий, преодоление опасного для суще­ствования государства отставания, отражение агрессии и т.д. Обычно цели мобилизационной экономики достигаются.

При мобилизационной экономике главное — сформировать инвестиционный механизм, внутренний рынок; обеспечить при­оритет общенациональных интересов над частными, корпора­тивными\*, увеличить государственное потребление.

\* В Индии приоритет общенациональных интересов закреплен в конституции; в стране много лет стабильно поддерживается темп прироста ВНП 6% в год.

В России на фоне разразившегося в 1990-е годы всеоб­щего кризиса, периодически возникают локальные регио­нальные кризисы и чрезвычайные ситуации: недобор налогов, невыплата пенсий, вооруженные конфликты и т.д. Несмотря на сложность обстановки, страна остается в конституционном поле, не прибегая к чрезвычайным мерам, ни один регион не объявлен зоной чрезвычайного положения или экономиче­ского бедствия.

## 8.3. Управление в природных и техногенных чрезвычайных ситуациях

***Чрезвычайной*** называется ситуация на определенной терри­тории, сложившаяся в результате аварии, природного явления или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой жертвы, ущерб здоровью людей или природной среде, а также значительные материальные потери.

В обществе постоянно сохраняется угроза природных ката­строф, эпидемий. В России средний уровень риска для человека намного превышает допустимый. Около 20% территорий страны занимают зоны повышенной сейсмической опасности. Площадь наводнений достигает 400 тыс. км2, создавая угрозу для 750 городов и нескольких тысяч населенных пунктов. Ежегодно возникают 25—30 тыс. лесных пожаров, уничтожающих до 5 млн га леса. На предприятиях используется изношенное обо­рудование, отслужили срок 40% трубопроводов для перекачки газа и нефти. Многие объекты в электроэнергетике находятся в предаварийном состоянии.

В условиях низкой технологической дисциплины, хрониче­ской нехватки средств для поддержания в нормальном состоя­нии основных фондов возрастает вероятность массовых аварий, техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций, осо­бенно на транспорте, в жилищно-коммунальном хозяйстве.

В опасных зонах проживают 30% населения, в чрезвычайно опасных — 10%.

В 1998г. в чрезвычайных ситуациях пострадали 112,6 тыс. чел., погибли 1275, ущерб составил примерно 20 млрд руб.

Чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, ме­стные, территориальные, региональные, федеральные и транс­граничные. Критериями классификации чрезвычайных ситуа­ций являются: численность пострадавшего населения; наруше­ние условий жизнедеятельности; размер материального ущерба; границы зон распространения поражающих факторов.

Постановлением Правительства РФ (от 9 марта 1996 г. № 349) утверждены нормативы для классификации чрезвычайных си­туаций природного и техногенного характера (табл. 8.3).

К трансграничной относится чрезвычайная ситуация, пора­жающие факторы которой выходят за пределы страны, либо чрезвычайная ситуация, возникшая за рубежом и затрагивающая территорию страны.

*Таблица 8.3.* ***Критерии классификации чрезвычайных ситуаций***

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Критерии классификации*** | ***Чрезвычайная ситуация*** | | | | |
| ***Локаль­ная*** | ***Мест­ная*** | ***Терри­тори­альная*** | ***Регио­нальная*** | ***Феде­ральная*** |
| 1. Численность пострадавшего населения, чел. | не более 10 | от 10 до 50 | от 50 до 500 | от 50 до 500 | более 500 |
| 2. Нарушение условий жизнедеятельности, чел. | не более 100 | от 100 до 300 | от 300 до 500 | от 500 до  1000 | более  1000 |
| 3. Материальный  ущерб (количество  минимальных оплат труда в месяц), тыс. | не более 1,0 | от 1,0 до 5,0 | от 5,0 до  500,0 | от 500,0 до  5000,0 | более  5000,0 |
| 4. Зона чрезвычайной ситуации: |  |  |  |  |  |
| а) не выходит за  пределы: |  |  |  |  |  |
| • территории объекта | + | — | — | — | — |
| • населенного пункта | — | + | — | — | — |
| • субъекта РФ | — | — | + | — | — |
| б) охватывает территорию: |  |  |  |  |  |
| • двух субъектов РФ | — | — | — | + | — |
| • более двух субъектов РФ | — | — | — | — | + |

В экологии различают чрезвычайные экологические ситуации и экологические бедствия. Территория объявляется ***зоной чрезвычайной экологической ситуации*** Указом Президента РФ на основании заключения государственной экологической экспер­тизы, если в ней в результате хозяйственной и иной деятельно­сти происходят устойчивые отрицательные изменения в окру­жающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию генетического фонда растений и животных.

Участки территории, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые измене­ния окружающей природной среды, повлекшие за собой суще­ственное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, объявляются ***зонами экологического бедствия.***

Природные и техногенные чрезвычайные ситуации наступа­ют, как правило, внезапно. Поэтому первостепенное значение имеет профилактика, предотвращение наступления чрезвычайной ситуации. Этой цели служат мероприятия, проводимые органами управления и хозяйствующими субъектами, по охране человека, окружающей среды при использовании объектов, представляю­щих потенциальную угрозу.

Так, обращение с ядерными материалами предусматривает комплексное решение проблем нормирования их получения, использования, физической защиты, регистрации и учета. На всей территории осуществляется государственный контроль за радиационной обстановкой. Ядерные материалы подлежат госу­дарственному учету и контролю на федеральном, региональном и ведомственном уровнях. Государство регулирует также безо­пасность при использовании атомной энергии с помощью спе­циально уполномоченных на то федеральных органов исполни­тельной власти. Они вводят в действие нормы и правила ис­пользования атомной энергии, осуществляют надзор за их выполнением, проводят экспертизу ядерных установок, приме­няют меры административного воздействия и выполняют другие функции, связанные с обеспечением безопасности при исполь­зовании атомной энергии.

На федеральном уровне государственный учет и контроль ядерных материалов осуществляют Министерство Российской Федерации по атомной энергии (Минатом России) и Министер­ство обороны Российской Федерации (Минобороны России). На ведомственном уровне эти функции выполняют федераль­ные органы исполнительной власти, в распоряжении которых находятся ядерные материалы. На уровне эксплуатирующей ор­ганизации, деятельность которой связана с производством, хра­нением или использованием ядерных материалов, их учет и контроль осуществляет ее администрация.

Надзор за системой учета и контроля ядерных материалов для использования в мирных целях осуществляет Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Гос­атомнадзор России). Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК России) контролирует перемеще­ние ядерных материалов через таможенную границу.

Вмешательство в деятельность эксплуатирующей организа­ции в части использования ядерной установки, кроме случаев, предусмотренных правовыми актами, не допускается.

При потере управления источником ионизирующего излу­чения (по разным причинам) может наступить радиационная авария. Организации, в которых возможно возникновение ра­диационных аварий, обязаны иметь план мероприятий по за­щите работников и населения, согласованный с органами ме­стного самоуправления и государственного надзора по радиа­ционной безопасности, а также средства для ликвидации последствий аварии.

Органами государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, местного самоуправления проводятся мероприя­тия по обеспечению правил, норм в области радиационной безопасности, информирование населения о радиационной об­становке, его обучение в области радиационной безопасности.

В целях повышения эффективности контроля за использо­ванием атомной энергии и исключения дублирования функций органы государственного регулирования по ядерной, радиаци­онной, технической и пожарной безопасности заключают со­глашения о взаимодействии.

Проблемы экологической безопасности возникают в связи с изменениями климата, а также производственной, в том числе генно-инженерной деятельности человека. Изменение климата ведет к крупномасштабным негативным последствиям во всех областях деятельности. В России весьма уязвимыми к измене­ниям климата являются сельское, лесное и водное хозяйства.

В 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию была подписана странами, в том числе Россией, Кон­венция об изменении климата. Ее цель заключается в том, что­бы добиться стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Реали­зуемая Федеральная целевая программа «Предотвращение опас­ных изменений климата и их отрицательных последствий» должна обеспечить выполнение обязательств России по Кон­венции ООН. Организационно-методическое, программно-математическое и научно-информационное обеспечение про­граммы осуществляет Федеральная служба России по гидроме­теорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). В координации работ министерств и ведомств по реализации программы участвует также Межведомственная комиссия Рос­сийской Федерации по проблемам изменения климата.

Создание предусмотренных программой систем контроля, мониторинга, анализа и прогнозирования позволит обеспечить органы государственной власти и отрасли экономики достовер­ной информацией для принятия хозяйственных решений, уменьшающих или исключающих отрицательные последствия изменения климата.

Чрезвычайные ситуации ликвидируются: локальная — сила­ми и средствами предприятия, организации; местная — силами и средствами органов местного самоуправления; территориаль­ная — силами и средствами органов исполнительной власти субъекта РФ; региональная и федеральная — силами и средст­вами органов исполнительной власти субъектов РФ, оказавших­ся в зоне чрезвычайной ситуации. Ликвидация трансграничной чрезвычайной ситуации осуществляется по решению Прави­тельства РФ в соответствии с нормами международного права и международными договорами. Ликвидация чрезвычайной ситуа­ции считается завершенной по окончании проведения аварий­но-спасательных и других неотложных работ.

Заблаговременно создаются резервы материальных ресур­сов для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Они включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, ме­дикаменты, транспортные средства, средства связи, строи­тельные материалы, топливо, средства индивидуальной защи­ты и другие материальные ресурсы. Резервы создаются исходя из прогнозируемых видов и масштабов чрезвычайных ситуа­ций, предполагаемого объема работ по их ликвидации, мак­симально возможного использования сил и средств по сле­дующим уровням управления.

**1.** *Федеральный резерв* в составе государственного материаль­ного резерва — решением Правительства РФ.

**2.** *Резервы федеральных органов исполнительной власти.*

**3.** *Резервы субъектов РФ —* решением органов исполнитель­ной власти субъектов РФ.

**4.** *Местные резервы —* решением органов местного само­управления.

**5.** *Объектовые резервы —* решением администраций предпри­ятий, учреждений.

Номенклатура и объемы резервов, а также контроль за соз­данием, хранением, использованием и их восполнением уста­навливаются создавшим их органом. Размещаются резервы на объектах, предназначенных для их хранения, откуда возможна их оперативная доставка в зоны чрезвычайных ситуаций. Резер­вы используются при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания постра­давших граждан, оказания им единовременной материальной помощи и других первоочередных мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения.

Финансирование издержек по созданию, использованию и восполнению резервов осуществляется за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, средств федеральных органов исполнительной власти, собственных средств предприятий, учреждений.

При ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последст­вий производятся экстренные поставки материальных ресур­сов. Для этого используются средства банков под гарантию Правительства РФ при расчетах за формирование, закупку, доставку, хранение и страхование материальных ценностей, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций. От имени Правительства РФ гарантии по возврату средств бан­ков предоставляет Минфин России в пределах ассигнований на эти цели, предусмотренных в федеральном бюджете. Ми­нистерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последст­вий стихийных бедствий (МЧС России) совместно с Россий­ским агентством по государственным резервам (Росрезерв) ежегодно определяет перечень предприятий-поставщиков в государственные резервы материальных и продовольственных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций. При этом таможенное оформление товаров при их ввозе и вывозе осу­ществляется в приоритетном порядке.

Гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, выдаются государственные жи­лищные сертификаты. Сертификат является именной необра­щающейся ценной бумагой и отчуждению в какой-либо форме не подлежит. Выпуск сертификатов осуществляется в течение двух месяцев с момента чрезвычайной ситуации на основании решения Правительства РФ, данных МЧС России и органа ис­полнительной власти субъекта РФ, на территории которого сложилась чрезвычайная ситуация. Органы исполнительной власти субъектов РФ должны обеспечить предоставление жилья гражданам, лишившимся его в результате чрезвычайных ситуа­ций, в 3-месячный срок со дня получения ими жилищного сер­тификата. Срок предъявления сертификата для получения жи­лья устанавливается в течение года с даты его выдачи.

Погашение государственных жилищных сертификатов осу­ществляется за счет средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете в составе резервного фонда Правительст­ва РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуа­ций и последствий стихийных бедствий. Минфин России ком­пенсирует органу исполнительной власти субъекта РФ стои­мость. общей площади жилья, предоставляемой владельцу сертификата. Сумма компенсации определяется исходя из раз­мера предоставляемой площади и сложившейся в регионе на момент выпуска сертификатов средней стоимости 1 м2 общей площади. Вынужденным переселенцам выдается долговремен­ная беспроцентная возвратная ссуда на строительство или при­обретение жилья.

В зоне экологической чрезвычайной ситуации на время пре­одоления ее последствий приостанавливается работа предпри­ятий, учреждений, цехов, оборудования, оказывающих неблаго­приятное влияние, ограничиваются отдельные виды природо­пользования, проводятся оперативные меры по воспроизводству природных ресурсов. В зоне экологического бедствия прекраща­ется деятельность хозяйственных объектов, кроме связанных с обслуживанием местного населения, запрещается строительство новых объектов, существенно ограничиваются все виды приро­допользования.

Финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера производится за счет средств предприятий, учреждений и организаций незави­симо от их организационно-правовой формы, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников.

При отсутствии или недостаточности указанных средств фе­деральные органы исполнительной власти, органы исполни­тельной власти субъектов РФ могут обратиться в Правительство РФ с просьбой о выделении средств из резервного фонда Пра­вительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Основанием для выделения средств из резервного фонда яв­ляется решение Правительства РФ, в котором указывается раз­мер ассигнований и их целевое расходование. Средства из ре­зервного фонда выделяются органам исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ для финансирования аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных работ, закупки материальных ресурсов для первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения, оказания единовремен­ной материальной помощи, погашения государственных жи­лищных сертификатов и некоторых других нужд.

В целях повышения оперативности в проведении неотлож­ных мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций на бюджетный счет МЧС России зачисляется оперативный резерв финансовых средств в размере не менее 0,1% установленного в федеральном бюджете объема резервного фонда Правительства РФ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Средства оперативного ре­зерва расходуются по целевому назначению.

Финансирование последующих мероприятий по восстановле­нию объектов экономики и территорий, пострадавших в резуль­тате чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет собственных средств организаций, соответствующих бюджетов и других ис­точников, а в необходимых случаях — за счет государственных инвестиций, предусматриваемых в федеральном бюджете.

*Органами управления чрезвычайными ситуациями* являются МЧС России с региональными центрами по делам гражданской оборо­ны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихий­ных бедствий, Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, комиссии по чрезвычайным ситуациям органов исполнительной власти субъектов РФ и орга­нов местного самоуправления, объектовые комиссии по чрезвы­чайным ситуациям (создаются в случае необходимости при наличии соответствующей материально-технической базы).

В составеМЧС России функционирует агентство по мо­ниторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций, а на его базе — Международный центр информационных техно­логий защиты от катастроф. Прогнозируются не только собы­тия, но и возможные их последствия (сколько может постра­дать людей, какие понадобятся силы и средства для ликвида­ции последствий), т.е. разрабатывается сценарий реагирова­ния. Разработана технология обследования зданий и сооруже­ний. В городах создаются единые дежурно-диспетчерские службы (ЕДДС), координирующие действия при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Создана *Всероссийская служба медицины катастроф.* Главной ее задачей является организация и своевременное оказание по­страдавшему населению необходимой медицинской помощи, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в чрезвычайных ситуациях. В Службу функционально входят соответствующие подразделения федеральных органов исполнительной власти. Формируются региональные и террито­риальные центры медицины катастроф.

В составе Федеральной службы воздушного транспорта России образована *Служба поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации.* Она осуществляет специальные ис­полнительные, контрольные, разрешительные и надзорные функ­ции по организации и проведению поискового, аварийно-спаса­тельного и противопожарного обеспечения полетов.

Органами повседневного управления являются пункты управления (центры управления в кризисных ситуациях), опера­тивно-дежурные службы органов управления по делам граждан­ской обороны и чрезвычайным ситуациям всех уровней, дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти и организаций.

В соответствии с Законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» создается единая государственная система предупреждения и ли­квидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Она состоит из функ­циональных и территориальных подсистем и имеет пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объ­ектовый. Функциональные подсистемы создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы по за­щите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и отраслей экономики. Территориальные под­системы создаются в субъектах РФ для предупреждения и ликви­дации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий. Каж­дый уровень РСЧС имеет координирующие и постоянно дейст­вующие органы управления, силы и средства, резервы мате­риальных и финансовых ресурсов, системы связи.

В зависимости от обстановки, масштаба прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации решением соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов мест­ного самоуправления в пределах конкретной территории уста­навливаются различные режимы функционирования РСЧС: по­вседневной деятельности, повышенной готовности, чрезвычай­ной ситуации.

Финансирование РСЧС осуществляется на каждом уровне за счет соответствующего бюджета и средств предприятий. Органи­зационно-методическое руководство планированием действий РСЧС осуществляет МЧС России.

Утвержден Порядок сбора информации о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.. Информация содержит сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и их последствиях. Она используется для принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычай­ных ситуаций и своевременного оповещения населения.

МЧС России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разрабатывает Программу страхования и перестрахования рисков от крупных промышленных аварий, катастроф и стихийных бедствий.

**Вопросы для повторения**

1. *Назовите органы регулирования социально-трудовых отношений.*
2. *Каковы назначение и содержание генеральных, отраслевых и* *региональных соглашений?*
3. *В чем состоит роль государственных органов в разрешении* *коллективных трудовых споров?*
4. *Какие существуют критерии классификации**и виды чрезвы­чайных ситуаций?*
5. *Назовите органы государственного регулирования по ядерной, технической, экологической безопасности.*
6. *Каков порядок ликвидации чрезвычайных ситуаций и их по­следствий?*
7. *Охарактеризуйте создание единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.*
8. *Дайте характеристику параметрам общественной безопас­ности.*
9. *В чем состоит предотвращение угрозы экономической безо­пасности?*

# Приложения

**1. Федеральные органы исполнительной власти\***

\* Утверждены указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Полное наименование*** | ***Сокращенное наименование*** |
| **1** | **2** |
| **I. Федеральные министерства** | |
| Министерство Российской Федерации по атомной энергии | Минатом России |
| Министерство внутренних дел Российской Федерации | МВД России |
| Министерство имущественных отношений Российской Федерации | Минимущество России |
| Министерство Российской Федерации по де­лам гражданской обороны, чрезвычайным си­туациям и ликвидации последствий стихийных бедствий | МЧС России |
| Министерство Российской Федерации по ан­тимонопольной политике и поддержке пред­принимательства | МАП России |
| Министерство Российской Федерации по де­лам печати, телерадиовещания и средств мас­совых коммуникаций | МПТР России |
| Министерство Российской Федерации по на­логам и сборам | МНС России |
| Министерство здравоохранения Российской Федерации | Минздрав России |
| Министерство иностранных дел Российской Федерации | МИД России |
| Министерство культуры Российской Федерации | Минкультуры России |
| Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации | Минпромнауки России |
| Министерство обороны Российской Федерации | Минобороны Рос­сии |
| Министерство образования Российской Феде­рации | Минобразование России |
| Министерство по делам федерации, нацио­нальной и миграционной политики Россий­ской Федерации | Минфедерации России |
| Министерство Российской Федерации по свя­зи и информатизации | Минсвязи России |
| Министерство природных ресурсов Россий­ской Федерации | МПР России |
| Министерство путей сообщения Российской Федерации | МПС России |
| Министерство сельского хозяйства Российской  Федерации | Минсельхоз России |
| Министерство энергетики Российской Феде­рации | Минэнерго России |
| Министерство транспорта Российской Феде­рации | Минтранс России |
| Министерство труда и социального развития Российской Федерации | Минтруд России |
| Министерство финансов Российской Федерации | Минфин России |
| Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации | Минэкономразвития России |
| Министерство юстиции Российской Федерации | Минюст России |
| **II. Государственные комитеты Российской Федерации** | |
| Государственный комитет Российской Феде­рации по физической культуре, спорту и ту­ризму | Госкомспорт Рос­сии |
| Государственный комитет Российской Феде­рации по рыболовству | Госкомрыболовство России |
| Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии | Госстандарт России |
| Государственный комитет Российской Федерации по статистике | Госкомстат России |
| Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу | Госстрой России |
| Государственный таможенный комитет Российской Федерации | ГТК России |
| **III. Федеральные комиссии России** | |
| Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг | ФКЦБ России |
| Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации | ФЭК России |
| **IV. Федеральные службы России** | |
| Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации | ГФС России |
| Служба внешней разведки Российской Федерации | СВР России |
| Федеральная архивная служба России | Росархив |
| Федеральная служба геодезии и картографии России | Роскартография |
| Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации | ФСЖВ России |
| Федеральная служба земельного кадастра России | Росземкадастр |
| Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды | Росгидромет |
| Федеральная служба безопасности Российской Федерации | ФСБ России |
| Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству | ФСФО России |
| Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации | ФСНП России |
| Федеральная служба охраны Российской Федерации | ФСО России |
| Федеральная пограничная служба Российской Федерации | ФПС России |
| Федеральная служба специального строительства Российской Федерации | Спецстрой России |
| **V. Российские агентства** | |
| Российское авиационно-космическое агентство  Российское агентство по боеприпасам  Российское агентство по обычным вооружениям  Российское агентство по системам управления  Российское агентство по судостроению  Российское агентство по государственным резервам  Российское агентство по патентам и товарным знакам  Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации | Росавиакосмос  Росбоеприпасы  РАВ  РАСУ  Россудостроение  Росрезерв  Роспатент  ФАПСИ |
| **VI. Федеральные надзоры России** | |
| Федеральный горный и промышленный надзор России  Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности | Госгортехнадзор России  Госатомнадзор России |
| **VII. Иные федеральные органы исполнительной власти** | |
| Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации  Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации  Управление делами Президента Российской Федерации | ГУСП  Гостехкомиссия России  не имеет |

**2. Самостоятельные подразделения Администрации Президента Российской Федерации**

Главное территориальное управление Президента Российской Фе­дерации

Главное управление внутренней политики Президента Российской Федерации

Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации

Главное контрольное управление Президента Российской Феде­рации

Главное государственно-правовое управление Президента Россий­ской Федерации

Секретариат Руководителя Администрации Президента Российской Федерации

Управление Президента Российской Федерации по внешней политике

Управление кадров Президента Российской Федерации

Экономическое управление Президента Российской Федерации

Экспертное управление Президента Российской Федерации

Управление Президента Российской Федерации по государствен­ным наградам

Управление Президента Российской Федерации по вопросам граж­данства

Управление Президента Российской Федерации по вопросам поми­лования

Управление протокола Президента Российской Федерации

Управление пресс-службы Президента Российской Федерации

Организационное управление Президента Российской Федерации

Канцелярия Президента Российской Федерации

Управление информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации

Управление Президента Российской Федерации по работе с обра­щениями граждан

Референтура Президента Российской Федерации (на правах управ­ления), в состав которой входят референты Президента Российской Федерации

Управление Президента Российской Федерации по вопросам казачества

Аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**3. Состав федеральных округов**

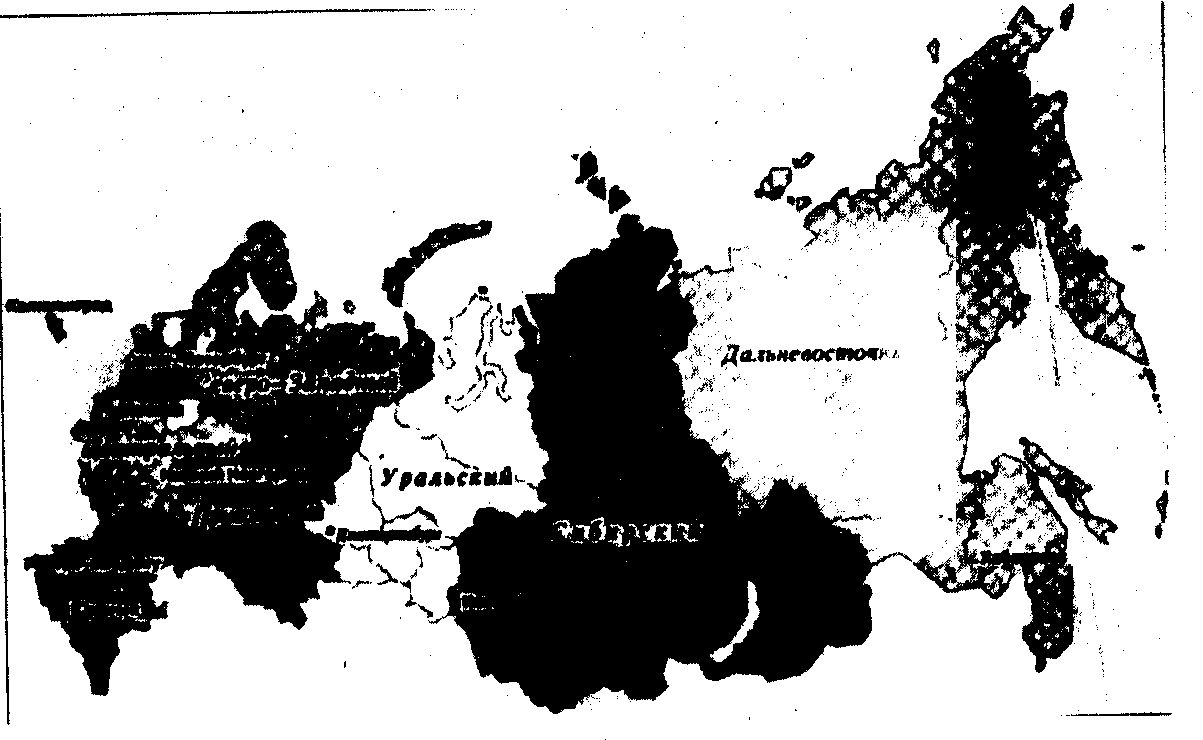
**Центральный федеральный округ:** Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область. Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область. Московская область, Орловская область, Рязан­ская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, г. Москва.

Центр федерального округа — г. Москва.

**Северо-Западный федеральный округ:** Республика Карелия, Респуб­лика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининград­ская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгород­ская область. Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий авто­номный округ.

Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург.

**Южный федеральный округ:** Республика Адыгея (Адыгея), Респуб­лика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Рес­публика, Республика Калмыкия — Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Че­ченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край. Аст­раханская область, Волгоградская область, Ростовская область. Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.



**Приволжский федеральный округ:** Республика Башкортостан, Рес­публика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Та­тарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики, Кировская область, Нижегородская область. Оренбург­ская область. Пензенская область. Пермская область, Самарская об­ласть, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

**Уральский федеральный округ:** Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

**Сибирский федеральный округ:** Республика Алтай, республика Буря­тия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красно­ярский край. Иркутская область. Кемеровская область. Новосибирская область. Омская область, Томская область. Читинская область, Агин­ский Бурятский автономный округ. Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Новосибирск.

**Дальневосточный федеральный округ:** Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчат­ская область. Магаданская область, Сахалинская область. Еврейская автономная область, Корякский автономный округ, Чукотский ав­тономный округ.

Центр федерального округа — г. Хабаровск.

# Словарь терминов

**АВТАРКИЯ —** политика создания замкнутого обособленного хозяйства, вклю­чающая введение искусственных препятствий для ввоза и вывоза товаров с других территорий, чтобы удовлетворить все потребности за счет местных ресурсов.

**АВТОКРАТИЯ** — форма правления с неограниченным бесконтрольным полновластием одного лица (империя, абсолютная монархия и др.).

**АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ** — национально-государственное образование Российской Федерации; имеет свой устав и законодательство; субъект РФ. В составе Российской Федерации одна автономная область — Еврейская АО.

**АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ** — административно-самоуправляемое государст­венное образование; субъект РФ; имеет свой устав и законодательство; форма реализации малыми народностями и этническими группами своей националь­ной государственности. В состав Российской Федерации входят 10 автономных округов: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Тай­мырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансий­ский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.

**АВТОРИТАРИЗМ** — система политической власти, базирующаяся на атри­бутах личной диктатуры.

**АГРОПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС (АПК) -** совокупность отраслей, обеспечивающих производство конечной продукции из сельскохозяйственного сырья на основе межотраслевой интеграции; включает три сферы: отрасли, про­изводящие машины, удобрения и другие средства производства для сельского хозяйства; собственно сельское хозяйство (растениеводство, животноводство, услуги); отрасли, обеспечивающие переработку и реализацию сельскохозяйственного сырья и готовой продукции.

**АКЦИЯ** — эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца на получение части прибыли акционерного общества, на участие в управлении АО и на часть имущества, остающегося после его ликвидации.

**АНАРХИЗМ** — общественно-политическое течение, отрицательно относя­щееся ко всякой власти и государству; философской основой являются индиви­дуализм, волюнтаризм.

**БЮДЖЕТ** — форма образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.

**БЮРОКРАТИЗМ** — система управления обществом, осуществляемая с по­мощью особого аппарата, оторванного от народа и стоящего над ним, наделен­ного специфическими функциями и привилегиями

**ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ** - совокупная стоимость (в рыночных ценах) конечной продукции и оказанных услуг, произведенных в стране

**ВАЛОВОЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОДУКТ** - совокупная стоимость (в ры­ночных ценах) конечной продукции и оказанных услуг (производственных и непроизводственных), произведенных в стране. В отличие от валового внутрен­него продукта включает также сальдо платежного баланса, т.е. результат внеш­неэкономической деятельности государства.

**ВАЛЮТНАЯ ИНТЕРВЕНЦИЯ** — проводимая центральным (эмиссионным) банком продажа или скупка иностранных платежных средств путем искусствен­ного повышения или понижения курса своей валюты; создает спрос (или пред­ложение) на валюту данной страны. Стремясь повысить курс своей валюты, банк выбрасывает на рынок иностранную, в этом случае ее курс снижается, а курс валюты своей страны повышается, и наоборот.

**ВАЛЮТНЫЙ КУРС —** цена денежной единицы одной страны, выраженная в денежной единице другой. Установление валютного курса называется котировкой.

**ВЛАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННАЯ** — способность и возможность оказывать определяющее воздействие на людей с помощью политического господства, системы специальных органов и других средств.

**ВОЛЮНТАРИЗМ В УПРАВЛЕНИИ —** стремление решать проблемы во­левым методом, не считаясь с реальными условиями и возможностями. Яв­ляется следствием недостатка знаний об объективных процессах и законо­мерностях развития, не зависящих от сознания людей. Волюнтаристские решения могут приниматься при сознательном игнорировании познанных законов и принципов. .

**ГЕОПОЛИТИКА** — политическая доктрина, оправдывающая действия госу­дарства данными экономической и политической географии, географической обусловленностью.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ** — монополия, созданная в соответст­вии с законодательством, определяющим товарные границы монопольного рынка, субъекта монополии, формы контроля и регулирования его деятельности.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТАЙНА** — защищаемые государством сведения в области военной, внешнеполитической, экономической и некоторых других видов деятель­ности, распространение которых может нанести ущерб безопасности страны.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА** - устанавливае­мый законодательством и принимаемыми на его основе нормативными правовы­ми актами режим производства соответствующих видов продукции (например, этилового спирта и алкогольной продукции).

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ** — деятельность государства по прак­тической реализации законов общественного развития, организации обществен­ных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ** — совокупность государственных орга­нов, осуществляющих функции государства: представительные, исполнительные, судебные органы, прокуратура, армия и др.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ** — средство решения общегосударствен­ных задач, воздействия на развитие экономики, гарантии удовлетворения важнейших потребностей общества. Размещается на конкурсной основе сре­ди предприятий, может обеспечиваться централизованно распределяемыми ресурсами.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗЧИК** — федеральный орган исполнитель­ной власти, осуществляющий заказы на поставку продукции для государст­венных нужд.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ** — общая сумма задолженности государства по непогашенным займам и не выплаченным по ним процентам; подразделяется на внутренний и внешний в зависимости от сферы размещения.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РФ —** центральный орган исполнитель­ной власти; осуществляет отраслевое управление.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРАКТ -** договор, заключенный государствен­ным заказчиком с исполнителем, предусматривающий обязательства сторон и их ответственность за выполнение государственного заказа.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ** - правовой акт, предусмат­ривающий поставки продукции в целях поддержания необходимого уровня обо­роноспособности и безопасности страны (оружия, военной техники и т.д.).

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЗЕРВ -** особый федеральный запас материаль­ных ценностей, предназначенный для использования в установленном порядке (мобилизационных нужд, обеспечения первоочередных работ, ликвидации по­следствий чрезвычайных ситуаций, оказания регулирующего воздействия на рынок и др.).

**ГОСУДАРСТВО** — основное орудие политической власти. Признаками Г. являются наличие механизма органов и учреждений, осуществляющих функции власти; системы правовых норм; определенной территории, на которую распро­страняется его юрисдикция.

**ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО** - форма и способ функционирования общества, жизни и деятельности человека, включая организацию семьи, классово отношения собственности и распределения, совокупность общественных связей.

**ГУБЕРНИЯ** — основная административно-территориальная единица в России до 1917 г.; делилась на уезды. После 1923 г. вместо губерний образованы края и области. В настоящее время в состав Российской Федерации входят 6 краев и 49 областей. В ряде субъектов РФ в соответствии с местными нормативными актами высшие руководители исполнительной власти называются гу­бернаторами.

**ДЕВАЛЬВАЦИЯ** — уменьшение официального золотого содержания денежной единицы страны или снижение ее курса по отношению к валютам других стран, осуществляемое в законодательном порядке (противоположное — ревальвация).

**ДЕМОКРАТИЯ** — форма власти, политической организации общества, официально провозглашающая принцип подчинения меньшинства большинству, признающая свободы и равноправие граждан. Для Д. характерно наличие пар­ламентаризма, т.е. разделение законодательной и исполнительной власти.

**ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ** — система мер по преодолению монополизма в производстве и реализации продукции, работ, услуг, в управлении и других сфе­рах деятельности; снижение концентрации производства товаров и создание необходимых условий для развития конкуренции на рынках.

**ДЕМПИНГ** — продажа товара по цене ниже нормальной для данного рын­ка, если это причиняет ущерб торговле, или цене ниже издержек производства в стране-изготовителе (экспортере).

**ДЕНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ** — передача в частную собственность государст­венной собственности, возникшей в результате национализации или созданной самим государством.

**ДЕНЕЖНЫЕ РАСХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ** - на покупку товаров и оплату ус­луг, обязательные платежи и взносы (налоги, сборы, платежи по страхованию, взносы в общественные и кооперативные организации, возврат банковских ссуд, проценты за товарный кредит и др.), покупка иностранной валюты, пополнение сбережений во вкладах и ценных бумагах.

**ДЕПАРТАМЕНТ** — основная административно-территориальная единица в ряде стран (Франции и др.); отдел высшего административного учреждения (министерства и др.); название ведомства.

**ДЕФЛЯЦИЯ** — ограничение денежной массы в обращении, приведение ее в соответствие с потребностями рынка товаров и услуг; изъятие из обра­щения денег, выпущенных в период инфляции; ведет к повышению курса денежных знаков, снижению товарных цен, увеличению налогов, ограниче­нию кредитных вложений, росту безработицы; образующийся дефицит де­нежных знаков преодолевается государственным регулированием в установ­ленных пределах.

**ДИВЕРСИФИКАЦИЯ** — расширение видов деятельности, номенклатуры про­дукции, превращающее фирмы в многосторонние сложные комплексы, подразделе­ния которых не связаны между собой технологически; способствует применению безотходных технологий, повышает устойчивость фирм в условиях рынка.

**ДИСПРОПОРЦИЯ** — нарушение обоснованных соотношений между отрас­лями, видами деятельности, процессами общественной жизни. Является следст­вием просчетов в управлении народным хозяйством, ослабления исполнитель­ской дисциплины, ошибок в осуществлении политики.

**ДОКТРИНА** — руководящий теоретический или политический принцип; сис­тема официальных взглядов и положений, устанавливающая направления, спосо­бы и формы развития; вырабатывается политическим руководством государства.

**ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО** — выборное либо, работающее по контракту (тру­довому договору), лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органе управления.

**ДОТАЦИЯ** — государственное пособие организациям, предприятиям для покрытия убытков или для других целей; доплата; помощь.

**ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ** — монополия, при которой создание конкурентной среды на товарном рынке независимо от уровня спроса невоз­можно или экономически неэффективно при существующем уровне научно-технического прогресса.

**ЗАКОН ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ** — существенное, устойчивое, повто­ряющееся отношение между явлениями; выражает связи, присущие всем явлениям данного рода, класса; имеет объективный характер, т.е. существует независимо от сознания людей. Познание и использование законов общественного развития явля­ется необходимым условием эффективного государственного управления.

**ЗОЛОТОВАЛЮТНЫЕ (МЕЖДУНАРОДНЫЕ) РЕЗЕРВЫ** - величина ре­зервных активов Центрального банка и Минфина; включают монетарное золото, специальные права заимствования, резервную позицию в МВФ и прочие лик­видные валютные активы.

**ИДЕОЛОГИЯ** — система взглядов и идей: политических, правовых, нравст­венных, эстетических и т.д. И. является истинным или ложным отражением действительности.

**ИЕРАРХИЯ** — расположение частей или элементов целого в порядке от низшего к высшему; социальная структура общества; принцип управления, по­строения аппарата управления.

**ИНВЕСТИЦИИ** — долгосрочные вложения средств в дело (экономику) в це­лях получения дохода; на макроуровне — совокупные расходы на закупку товаров и услуг (оборудование, материальные запасы и др.), не предназначенных для потребления. Различают И, финансовые (покупка ценных бумаг) и реальные (вложения средств в производство).

**ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА** — составная часть экономической по­литики, предусматривающая рациональное распределение ресурсов для обеспе­чения эффективной структуры производства, решения федеральных и регио­нальных задач. Основным рычагом И. п. являются капитальные вложения.

**ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПРОЕКТ** — обоснование экономической целесооб­разности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектно-сметная документация, а также перечень мероприятий по осуществлению инвестиций (бизнес-план).

**ИНДЕКСАЦИЯ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ** - механизм частичного или полного возмещения населению удорожания потребительских товаров и услуг;компенсации потерь, вызванных инфляцией (повышением розничных цен) средство социальной защиты граждан государством, особенно социально уязвимых слоев населения.

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМ** — одна из школ государствоведения, рассматри­вающая политическую организацию общества как комплекс различных объеди­нений (институций) граждан, при этом государство квалифицируется как одна из институций (другие институции: партия, профсоюз, семья и т.п.); в ходе ре­форм проводятся институциональные преобразования, способствующие диффу­зии, «распылению» политической и экономической государственной власти прежней системы.

**ИНФЛЯЦИЯ** — переполнение каналов обращения избыточной по сравне­нию с потребностями товарооборота массой бумажных денег; обесценение их по отношению к денежному товару (золоту) и как результат этого повышение то­варных цен. В результате И. национальное богатство перераспределяется, сни­жается реальная заработная плата, разрушается экономика.

**КАПИТАЛИЗМ** — общественно-экономическая формация, характеризую­щаяся частной собственностью на средства производства и эксплуатацией наем­ного труда.

**КАПИТАЛЬНЫЕ ВЛОЖЕНИЯ** — инвестиции в основной капитал (основные средства).

**КАРТЕЛЬ** — объединение предпринимателей на монополистической осно­ве, участники которого договариваются о размерах производства, рынках сбыта, условиях продажи, ценах и т.д., сохраняя при этом производственную и финансовую самостоятельность.

**КИБЕРНЕТИКА** — наука о системах управления в технических устройствах; живой природе, обществе; базируется на взаимодействии наук (математической логики, теории вероятностей, информатики и др.), общности функций и струк­тур у живых организмов и искусственных устройств, поддающихся математиче­скому описанию.

**КОДЕКС** — единый законодательный акт, систематизирующий какую-либо область права; совокупность правил, норм, убеждений.

**КОМПЕТЕНЦИЯ** — принадлежность по праву; круг полномочий, предоставленных законом, уставом или другим актом конкретному органу или должностному лицу; совокупность полномочий органа государственной власти попредметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятым в соответст­вии с Конституцией РФ конституциями (уставами) субъектов РФ.

**КОНВЕРСИЯ ОБОРОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ** - частичная или полная переориентация в установленном порядке высвобождаемых производст­венных мощностей оборонных и сопряженных с ними предприятий с военных на гражданские нужды.

**КОНЕЧНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПРОДУКТ** - экономический показа­тель, определяется как разница между валовым общественным продуктом и материальными затратами на производство (без амортизации). Превышает национальный доход на сумму начисленной за год амортизации производст­венных фондов.

**КОНСТИТУЦИЯ** — основной закон или совокупность наиболее важных за­конов государства, обладающих высшей юридической силой, закрепляющих его политическую и экономическую систему, устанавливающих принципы организации и деятельности органов государственной власти, судов, управления, права, свободы, обязанности граждан.

**КОНТРОЛЬ** — функция управления, обеспечивающая проверку исполнения решений, достижения определенного результата. Государственные органы кон­тролируют соблюдение законов, выполнение постановлений, программ, исполь­зование собственности: федеральной и субъектов РФ.

**КОНФЕДЕРАЦИЯ** — союз, объединение государств, сохраняющих независимость (суверенитет). К. координирует деятельность их преимущественно по военным и внешнеэкономическим вопросам; создает наднациональные органы, которые, как правило, не обладают прямой властью над входящими государствами. Финансовые средства образуются из взносов входящих государств.

**КОНЦЕПЦИЯ —** определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для освещения; конструктивный замысел, принцип различных видов деятельности,

**КОРПОРАЦИЯ** — в ряде стран (США, Канаде и др.) широко используемая форма акционерного общества; группа лиц, объединяемая общностью профессиональных или сословных интересов.

**КРЕДИТНЫЕ ДЕНЬГИ** — платежные средства и средства обращения (банкноты, векселя, чеки); замещают золото и бумажные деньги в обращении; банкнота в настоящее время — основной вид бумажных денег.

**ЛИЦЕНЗИЯ** — разрешение на право ведения определенной хозяйственной деятельности, выдаваемое государственными органами; форма государственного регулирования деятельности предприятий, организаций, граждан.

**ЛОНДОНСКИЙ КЛУБ —** международное объединение представителей крупнейших частных коммерческих банков, сформировавшееся в 1980-е годы для решения проблем, возникающих в связи с неспособностью развивающихся стран регулярно погашать платежи по внешней задолженности; входят предста­вители 600 банков развитых стран мира. В отличие от Парижского Лондонский клуб занимается вопросами задолженности частным банкам по неправительст­венным и негарантированным правительственным кредитам.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД (МВФ)** - международная фи­нансовая организация; учрежден в 1944 г. первоначально для слежения за функ­ционированием фиксированных курсов валют. В 1971 г. после прекращения действия системы обменных курсов МВФ взял на себя функции международ­ного экономического консультационного агентства для стран, попавших в тяже­лое финансовое положение. Предоставляет льготные кредиты в обмен на вы­полнение странами-должниками его рекомендаций.

**МЕНЕДЖЕР** — специалист по управлению производством; собственниками предприятий М. передаются функции управления с предоставлением самостоя­тельности в административно-хозяйственной деятельности.

**МИГРАЦИЯ** — совокупность территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства.

**МОНИТОРИНГ** — наблюдение, оценка и прогноз состояния явлений в связи с хозяйственной деятельностью человека.

**МОНОПОЛИСТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ** — противоречащие антимо­нопольному законодательству действия хозяйствующих субъектов или органов исполнительной власти, направленные на недопущение, ограничение или устра­нение конкуренции.

**МОНОПОЛИЯ** — исключительное право, принадлежащее какому-либо субъекту; крупное объединение предпринимателей, сосредоточивших в своих руках большую часть производства и продажи товара; положение на рынке, при котором доступ на него ограничен и осуществляется контроль за ценами.

**МУЛЬТИПЛИКАТОР —** коэффициент, отражающий отношение прироста дохода к изменению совокупных расходов. М. используется для прогнозирования результатов инвестиционной политики и в других случаях макроэкономического анализа.

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ —** населенная территория, в преде­лах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы.

**НАЦИОНАЛИЗМ** — проповедь национальной обособленности, исключи­тельности, недоверия к другим нациям и межнациональной вражды. Н. высту­пает в двух формах: великодержавного шовинизма господствующей нации и местного национализма, тяготеющего к национальной замкнутости.

**НАЦИЯ —** исторически сложившаяся форма общности людей: территори­альной, языковой, культурной и др.

**НОМИНАЛЬНЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ** - оплата по тру­ду, пенсии, пособия, стипендии и другие социальные выплаты, поступления от продажи продуктов сельского хозяйства, доходы от собственности (проценты по вкладам, ценным бумагам, дивиденды), доходы предпринимателей, страховые возмещения, ссуды, доходы от продажи иностранной валюты и др.

**НОРМА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ РЕЗЕРВОВ БАНКОВ** — процентное отношение .суммы обязательных резервов, образуемых по отдельным статьям банковских пассивов, к объему обязательств по соответствующим статьям.

**НОРМА ПРАВОВАЯ** — общеобязательное государственное предписание по­стоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

**НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ** — письменный официальный документ, принятый в определенной форме правотворческим органом в пределах его компе­тенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ СТРОЙ** — имеет два начала: а) экономическое — от­ношения собственности, б) политическое — характер политического режима, властных отношений; является комбинацией этих двух начал.

**ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РЕЗЕРВЫ БАНКОВ —** средства коммерческих банков и других кредитных организаций, которые они обязаны хранить в Центральном банке в качестве обеспечения некоторых своих операций.

**ОЛИГОПОЛИЯ** — форма господства на рынке, когда несколько крупных кон­курирующих фирм монополизируют производство и сбыт основной массы продук­ции отрасли.

**ОТКРЫТАЯ ЭКОНОМИКА** — последовательно интегрированная в систему мирохозяйственных связей; право экономических субъектов осуществлять внешнеэкономические операции, участие иностранных юридических и физиче­ских лиц на равных со всеми производителями на внутреннем рынке в соответ­ствии с законодательством и международными договорами.

**ОТРАСЛЬ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА** — совокупность предприятий и объ­единений, выполняющих однотипные функции в системе общественного разде­ления труда. Отрасли, участвующие в создании общественного продукта и на­ционального дохода, составляют сферу материального производства.

**ПАРИЖСКИЙ КЛУБ** — межправительственный институт ведущих стран-кредиторов, цель которого — разработка условий внешних займов развиваю­щимся странам для избежания одностороннего моратория. Создан в 1956 г.

**ПАТРИОТИЗМ —** любовь и преданность отечеству, гордость за его про­шлое и настоящее, стремление защитить интересы родины; привязанность к родной земле, языку, традициям.

**ПЛАН** — замысел, проект, заранее намеченный порядок, последователь­ность осуществления какой-либо программы, выполнения работы, проведе­ния мероприятий.

**ПЛАНИРОВАНИЕ ДИРЕКТИВНОЕ** — установление государством плана производства в натуральной форме, цен на продукцию, определение поставщи­ков и потребителей.

**ПЛАНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ** — метод осуществления хозяйственно-организаторской функции государства и экономической политики; включает порядок разработки пла­на, организацию его реализации и контроль за выполнением. С его помо­щью государство управляет процессами производства, распределения и об­мена материальных благ.

**ПОКУПАТЕЛЬНАЯ СПОСОБНОСТЬ ДЕНЕЖНЫХ ДОХОДОВ** - товар­ный эквивалент разных видов товаров и услуг, которые можно приобрести на среднедушевой доход.

**ПОЛИТИКА** — основные направления внутренней и внешней деятельности государства; подразделяется на экономическую, социальную, культурную, на­циональную, региональную и другие виды; связана с интересами и отношения­ми между социальными группами общества. Основой П. является получение, использование и удержание государственной власти.

**ПОЛИТИКА ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ** — воздействие государства на населе­ние страны: либо на его увеличение, либо на сдерживание роста. Осуществляет­ся через механизм экономического стимулирования, укрепление семьи, охрану материнства, детства, заботу о пожилых. Наряду с государством в реализации П. д. участвуют общественные организации.

**ПОЛИТИКА ДИСКОНТНАЯ** — повышение или понижение учетных ставок, проводимые Центральным банком в целях воздействия на спрос и предложение денежных капиталов, состояние платежного баланса, валютных курсов.

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ -** права и обя­занности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

**ПРАВО** — совокупность общеобязательных правил поведения, установлен­ных государством; возведенная в закон воля народа, класса, социальной группы. Соблюдение норм П. обеспечивается добровольно или принудительной силой государства.

**ПРАВО ЧАСТНОЕ** — часть системы действующего права, которая регулиру­ет отношения граждан, их объединений, предприятий и иных хозяйственных подразделений на основе договора между равноправными сторонами.

**ПРЕДМЕТ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** (субъекта Российской Федерации) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесе­но Конституцией РФ к компетенции Российской Федерации (субъектов РФ).

**ПРЕДМЕТ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ** — сфера общественных отноше­ний, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Рос­сийской Федерации, и к компетенции субъектов РФ.

**ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЕ** — инициативная дея­тельность предприятий и других государственных структур, направленная на получение прибыли. Осуществляется непосредственно собственником имущества или управляющим, которому собственник предоставляет право хозяйствен­ного ведения на основе договора (контракта).

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН** — выборный орган управления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения.

**ПРИВАТИЗАЦИЯ** — переход объектов, принадлежащих государству, в собственность граждан, их объединений и негосударственных предприятий; являет­ся не самоцелью, а средством повышения эффективности использования иму­щества, развития инициативы людей. Осуществляется по решению уполномо­ченного на то государственного органа различными методами: акционирование, конкурс, аукцион и др.

**ПРОГНОЗ** — предвидение, суждение о состоянии какого-либо явления в будущем, основанное на специальном исследовании.

**ПРОГНОЗИРОВАНИЕ** — разработка прогноза, перспектив развития, кон­кретизация научного предвидения в какой-либо сфере. Взаимосвязано с плани­рованием, программированием, проектированием.

**ПРОГРАММА** — содержание и план деятельности, работы; изложение ос­новных положений и целей деятельности.

**ПРОГРАММИРОВАНИЕ** — система государственного регулирования эконо­мики на основе комплексных программ, отражающих предпочтительные варианты развития и стратегическую концепцию социально-экономической политики. Бази­руется на применении программно-целевого метода, увязывающего цели с ресурса­ми с помощью программ. Каждая программа включает комплекс мероприятий по реализации одной или нескольких целей, упорядоченных в виде «дерева целей».

**ПРОЖИТОЧНЫЙ МИНИМУМ** — стоимостная оценка минимального на­учно-обоснованного набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизне­деятельности, а также обязательные платежи и сборы.

**ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ -** объективные, не зависящие от сознания людей отношения в обществе, которые складываются в процессе про­изводства и распределения продукта.

**ПРОПОРЦИИ НАРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ** - количественные соот­ношения между подразделениями экономики на народно-хозяйственном уровне; задачей государственного управления является достижение оптимальной пропор­циональности, сбалансированности, которая решается на основе осуществления структурных сдвигов, регулирования капитальных вложений, рыночных отношений.

**ПРОТЕКЦИОНИЗМ** — защита от иностранной конкуренции посредством прямого и косвенного ограничения ввоза товаров в целях поощрения развития собственной экономики.

**РАВНОВЕСИЕ ДЕНЕЖНОГО РЫНКА** - состояние, при котором суммар­ный спрос на деньги равен предложению. Государство влияет на Р. д. р. через норму банковского процента и денежную эмиссию. По М. Фридмену условием долгосрочного равновесия денежного рынка является постоянный среднегодо­вой темп роста предложения денег в размере темпов увеличения ВНП и неин­фляционного роста цен.

**РАЗГОСУДАРСТВЛЕНИЕ** — освобождение государства от функций пря­мого хозяйственного управления, передача соответствующих полномочий пред­приятиям, коллективам, гражданам. Р. может осуществляться без изменения или со сменой формы собственности (приватизация).

**РЕАЛЬНАЯ ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА** - номинальная процентная ставка, скорректированная на индекс инфляции (потребительских цен).

**РЕАЛЬНЫЕ РАСПОЛАГАЕМЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ДОХОДЫ** - номинальные доходы за вычетом обязательных платежей и взносов, при определении динами­ки корректируются на индекс потребительских цен.

**РЕВАЛЬВАЦИЯ** — официальное повышение валютного курса делает выгод­ным вывоз капитала из страны, так как появляется возможность более дешевой покупки иностранной валюты. Ревальвация используется для борьбы с инфляцией и сдерживания экспорта (противоположное — девальвация).

**РЕГИСТРАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ** - фиксирование правомочности функ­ционирования предприятия в соответствии с действующим законодательством; осуществляется государственными и муниципальными органами по месту учре­ждения предприятия.

**РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКА** — применение государством системы эконо­мических, юридических, административных и других мер для обеспечения функционирования рыночных отношений, предупреждения их отрицательных социальных последствий, развития конкуренции. Р. р. осуществляется с помо­щью инвестиций, кредитов, льгот, планирования и других рычагов.

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ -** поддержание постоянства или необходимое изменение, осуществляемое управляющими воздействиями на общественные процессы; система организаци­онно-экономических мероприятий, обеспечивающих развитие в соответствии с поставленными целями и задачами.

**РЕКРЕАЦИЯ** — восстановление и развитие физических и духовных сил лю­дей, израсходованных в процессе труда; рекреационное обслуживание становит­ся отраслью социальной сферы.

**РЕСПУБЛИКА** — государство в составе Российской Федерации, субъект РФ; имеет свою конституцию и законодательство. В состав РФ входят: Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Рес­публика Дагестан, Ингушская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия — Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесская Республика, Рес­публика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордо­вия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия — Алания, Респуб­лика Татарстан, Республика Тува, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики. Республика вправе устанавливать свой государственный язык наряду с госу­дарственным языком РФ.

**РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ** — изменение порядка, создание новой системы, по­зволяющей сохранять свойства и целостность при внешних и внутренних воз­действиях; коренная перестройка предприятий для создания эффективного про­изводства, решения социально-экономических проблем, обеспечения защиты природной среды.

**РЕФИНАНСИРОВАНИЕ** — инструмент кредитной политики, позволяющий изъятые у банков разными методами деньги ссужать им под процент, установ­ленный исходя из задач денежно-кредитной политики; банки вынуждаются при­вязывать свои ставки к ставке Центрального банка, которая является единой.

**РЫНОК** — форма экономических связей производителей и потребителей, сфера обмена товаров путем свободной купли-продажи. Р. устанавливает равно­весие между спросом и предложением товаров, распределяет труд по отраслям и территориям, стимулирует снижение издержек производства и повышение каче­ства продукции. Функционирует в виде национального и региональных рынков товаров, рабочей силы, капиталов, земли, жилья и др.

**РЫНОК РАБОЧЕЙ СИЛЫ** — совокупность экономических отношений ме­жду собственниками рабочей силы и ее покупателями; предусматривает свободу выбора вида деятельности, найма работника предпринимателем, движения зара­ботной платы.

**РЫНОК ФИНАНСОВЫЙ** — совокупность экономических отношений между продавцами и покупателями в валютно-финансовой сфере; включает рынок ценных бумаг (фондовый рынок), кредитный, валютный.

**САНАЦИЯ** — система мероприятий, проводимых с помощью государства, банков для предотвращения банкротства предприятий.

**СЕКВЕСТР** — запрещение или ограничение, налагаемое государственной властью на пользование или распоряжение каким-либо имуществом.

**СЕРТИФИКАЦИЯ ПРОДУКЦИИ —** система объективной оценки качества продукции; проводится государственными испытательными центрами.

**СЛУЖБА ЗАНЯТОСТИ** — система государственных учреждений и органи­заций, обеспечивающих реализацию политики занятости населения, оказания содействия в трудоустройстве и контроль за соблюдением прав граждан на труд.

**СОБСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННАЯ** - имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и субъ­ектам РФ (собственность субъекта РФ); закрепляется за государственными пред­приятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Государст­венное имущество, не закрепленное за госпредприятиями и учреждениями, со­ставляет государственную казну Российской Федерации и казну субъектов РФ.

**СОБСТВЕННОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНАЯ** - имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муни­ципальным образованиям; закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение; не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями имущество составляет казну муниципального образования.

**СОВОКУПНЫЙ (ВАЛОВОЙ) ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПРОДУКТ** - совокуп­ность материальных благ, произведенных в течение года в стране; сумма про­дукции всех предприятий; используется на потребление населением, возмеще­ние использованных материальных ресурсов и накопление. По натурально-вещественному составу представляет собой произведенные за год средства про­изводства и предметы потребления, по стоимости распадается на фонд возме­щения и национальный доход. Объем совокупного общественного продукта за­висит от масштабов производства, численности занятых в материальном произ­водстве и производительности их труда.

**СОЦИАЛИЗМ** — общественная формация, основанная на общественной (государственной, кооперативной) собственности на средства производства и наемном труде на государственных и коллективных предприятиях.

**СОЧЕТАНИЕ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ** - взаимодействие отраслевого и территориального начал в управлении, их взаимосвязь и взаимозависимость; отраслевое управление всегда сочетается с территориаль­ным, но в различных формах. Для использования в полной мере преимуществ общественного разделения труда, специализации регионов создается оптималь­ная система управления. Территориальное управление предопределяется федера­тивным устройством и административно-территориальным делением страны, включая районы, города, поселки, села. Любая трудовая деятельность на какой-либо территории имеет свою специализацию, отраслевую направленность, что требует отраслевого управления.

**СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ** — категории товарного производства; находятся в постоянном взаимодействии; для реализации товаров необходимо соответствие между товарной массой и платежеспособным спросом населения, между структу­рой товарного ассортимента и потребительским спросом; оно складывается сти­хийно при отсутствии государственного регулирования производства и цен.

**СТАВКА РЕФИНАНСИРОВАНИЯ** — процентная ставка, которую использу­ет ЦБ при предоставлении кредитов комбанкам в порядке рефинансирования.

**СТАГФЛЯЦИЯ** — состояние экономики, при котором застой в производст­ве сопровождается инфляцией. С. возникает в результате кризиса и усиления господства монополий: в условиях спада монополиям выгоднее не снижать це­ны, а уменьшать объемы производства и повышать цены для компенсации воз­росших затрат.

**СТИХИЙНОСТЬ** — общественное развитие, когда его законы не осознают­ся людьми, не контролируются ими.

**СОЗНАТЕЛЬНОСТЬ —** действия людей с опорой на познанные ими зако­ны, планомерно направляющие развитие к осуществлению поставленных целей.

**СТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА** — система мер государства по совершенство­ванию структуры общественного производства; межотраслевых и внутриотрасле­вых пропорций; развития отраслей, определяющих научно-технический прогресс.

**СУБВЕНЦИЯ** — вид государственной финансовой помощи местным орга­нам власти или отдельным отраслям хозяйства, предоставляемой (в отличие от дотации) на определенные цели.

**СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ —** территориально-националь­ные и административно-территориальные единицы, составляющие Российскую Федерацию; равноправны согласно Конституции РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой. В состав Рос­сийской Федерации входят следующие виды субъектов РФ: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов.

Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией респуб­лики; статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом соответствующего субъекта РФ. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Рос­сийской Федерации и субъекта РФ. Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Принятие в Российскую Федерацию и образо­вание в ее составе нового субъекта РФ осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральным конституционным законом. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 все субъекты РФ распределены между 7 федеральными округами.

**СУВЕРЕНИТЕТ** — независимость, самостоятельность государства в ведении внутренних и внешних дел (внутренней и внешней политики); уважение С. яв­ляется основным принципом современных международных отношений.

**ТАМОЖНЯ** — государственная служба, обеспечивающая соблюдение зако­нодательства об импорте, экспорте и транзите товаров и взимающая в этой свя­зи пошлины и налоги.

**ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС -** форма терри­ториально-отраслевой организации производства; совокупность промышленных, сельскохозяйственных, строительных и других предприятий, расположенных на одной территории и связанных единой инфраструктурой (дороги, коммуникации, склады и др.); может совпадать или не совпадать с границами экономического района. Создается на базе месторождений нефти, газа, дешевой электроэнергии.

Т.-п. к. способствуют быстрому и комплексному освоению природных ре­сурсов, росту производительных сил страны. Территориальная организация про­изводства преодолевает ведомственные барьеры.

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ** — часто отождествляется с регио­нальным, и эти термины используются как синонимы. Однако между ними имеются различия. Региональным является управление на любой территории вне связи с административно-территориальными границами. При региональном управлении в отличие от территориального, как правило, отсутствует единая

система органов управления.

**ТОТАЛИТАРИЗМ** — тип политической системы, форма авторитарного го­сударственного управления, характеризующаяся полным контролем власти над всеми сферами жизни общества в жесткой или относительно мягкой форме.

**УПРАВЛЕНИЕ** — функция организованной системы, обеспечивающая со­хранение ее определенной структуры, поддержание режима деятельности, реали­зацию программ и целей. Социальное У. подразделяется на сознательное (осу­ществляется общественными институтами и организациями) и стихийное (воз­действует через массу случайных единичных актов).

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ НУЖДЫ** - потребности Россий­ской Федерации в продукции, необходимой для жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ** — совокупность субъектов РФ, образованная для обеспечения полномочным представителем Президента РФ реализации консти­туционных полномочий Президента РФ на соответствующей территории.

**ФЕДЕРАЦИЯ** — форма государственного устройства; образуется путем объединения государственных образований (республик, штатов и т.п.), обла­дающих юридической и политической самостоятельностью, в единое госу­дарство. Территории государственных образований составляют территорию Ф. Субъект Ф. имеет свою конституцию, органы власти. Полномочия между субъектами Федерации и центром разграничиваются на основе федеративной конституции. На территории Ф. устанавливается единое гражданство, де­нежная единица, экономическое пространство. Народы имеют право на са­моопределение в составе федерации.

**ФОНДОВЫЙ РЫНОК** — совокупность экономических отношений по по­воду продажи и покупки ценных бумаг; рынок фиктивного капитала, представ­ленного в виде ценных бумаг, приносящих доход их владельцам; торговля цен­ными бумагами регулируется законодательством.

**ФУНКЦИЯ** — роль, которую выполняет определенный общественный инсти­тут, или пррцесс по отношению к целому.

**ХОЛДИНГ** — компания, капитал которой инвестируется в контрольные паке­ты акций других компаний, становящихся подконтрольными холдинг-компании с помощью системы участия. Как форма концентрации капитала холдинги сложи­лись в результате развития и выделения из банковских структур специальных от­делов, компаний.

**ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА** — программа развития, охватывающая группы от­раслей, регионов в масштабе страны (федеральная программа) или территории (региональная программа) на длительный период; обычно имеет комплексный характер, т.е. предусматривает разностороннее и пропорциональное развитие производства и непроизводственной сферы, мероприятия экономического, со­циального и демографического направлений.

**ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ** — сосредоточение чего-либо в одном месте, в одних руках, в одном центре; рост размеров капитала путем объединения нескольких капиталов или поглощения одного капитала другим.

**ЭВОЛЮЦИЯ И РЕВОЛЮЦИЯ** — стороны развития, соответствующие на­растанию количественных изменений (эволюция) и быстрому качественному из­менению (революция). Движение включает и количественную постепенность, т.е. эволюцию, и ее перерыв, т.е. революцию, которая является объективным процес­сом, а не вызывается какой-либо случайностью. Эволюционное развитие в широ­ком смысле слова включает и количественные, и качественные изменения.

**ЭКСПРОПРИАЦИЯ** — принудительное отчуждение имущества (частично оплачиваемое или безвозмездное).

**ЭМИССИЯ ДЕНЕГ** — выпуск денег в обращение для обеспечения потребно­стей народного хозяйства, ведущий к увеличению денежной массы, выпуск государ­ством денег, не обеспеченных реальными экономическими ресурсами.

**ЭМИССИЯ ЦЕННЫХ БУМАГ —** установленная последовательность дейст­вий эмитента Но размещению ценных бумаг.

**ЭМИТЕНТ** — юридическое лицо или орган исполнительной власти, несу­щие от своего имени обязательства перед владельцами ценных бумаг.

**ЭТАТИЗМ** — учение, обосновывающее необходимость активного участия госу­дарства в жизни общества; политика государственного капитализма.

**ЮРИСДИКЦИЯ** — правовая сфера, на которую распространяются полно­мочия данного государственного органа.

# Литература

1. *Бабич A.M.* и др. Социальная сфера в условиях перехода к рын­ку /Под ред. Е.Н. Жильцова. — М., 1993.
2. *Багриновский К.А., Рубцов В.А.* Модели и. методы прогнозирования и долгосрочного планирования. — М., 1992.
3. *Государственное* регулирование экономики и социальный ком­плекс /Под ред. Т.Г. Морозовой и А.В. Пикулькина. — М.: Финстатинформ, 1997.
4. *Государство* и управление в США /Отв. ред. Л.М. Евенко. — М.: Мысль, 1985.
5. *Зотов В.Б.* Территориальное управление. — М., 1998.
6. *Конституция* Российской Федерации. — М.: Юридическая литера­тура, 1993.
7. *Корпоративное* управление /Под ред. М. Хесселля. — М., 1996.
8. *Кузьминский А.И.* Модели развития экономики //Экономика и жизнь. — № 31. - 1993.
9. *Макроэкономика* /Под ред. И.П. Николаевой. — М.: Финстатинформ, 1999.
10. *Право,* государство и политика. Кн. 1. — М.: Финстатинформ, 1998.
11. *Прогнозирование* и планирование в условиях рынка /Под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. — М.: ЮНИТИ, 1999.
12. *Рекомендации* по разработке проектов создания финансово-промышленных групп //Экономика и жизнь. — 1995. — № 3.
13. *Самуэльсон П.* Экономика: В 2 т. — М.: Алгон, 1994.
14. *Современная* политическая история России (1985—1997 годы) //Духовное наследие. 1997. — Т. 1.
15. *Сорос Дж.* Кризис мирового капитализма. — М.: Инфра-М, 1999.
16. *Уткин А.И.* Вызов Запада и ответ России. — М.: Магистр, 1996.
17. *Федерализм* //Энциклопедический словарь. — М.: Инфра-М, 1997.
18. *Хорее Л.Г.* Основы государственной экономической политики. — М.: Изд-во «БРК», 1997.
19. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М.: Аспект Пресс, 1996.

**Содержание**

**Введение** 3

**Глава 1. Предмет и научные основы системы государственного управления** 5

1.1. Предмет системы государственного управления 5

1.2. Формы государственного устройства 9

1.3. Методы государственного управления 11

**Глава 2. Структура органов государственной власти** 17

2.1. Становление российского федерализма 17

2.2. Федеральные органы государственной власти 23

2.3. Органы государственной власти субъектов РФ 31

2.4. Суды Российской Федерации 37

2.5. Принятие нормативных актов 43

**Глава 3. Региональное управление** 49

3.1. Разграничение предметов ведения и полномочий 50

3.2. Государственная региональная политика 53

3.3. Функции местного самоуправления 59

3.4. Региональные модели управления 63

**Глава 4. Формирование и реализация государственной политики** 66

4.1. Основное содержание процесса управления 66

4.2. Разработка государственной политики 70

4.3. Реализация государственной политики 74

4.4. Государственная служба 84

**Глава 5. Государственное регулирование экономики** 88

5.1. Методы государственного регулирования экономики 88

5.2. Государственное регулирование материального производства 94

5.2.1. Финансовая поддержка предприятий 95

5.2.2. Поддержка малого предпринимательства 97

5.2.3. Финансовое оздоровление предприятий 100

5.2.4. Антимонопольная политика 103

5.2.5. Регулирование естественных монополий 107

5.3. Регулирование фондового рынка 109

5.4. Регулирование денежного обращения 115

3.4.1. Регулирование денежной массы 117

5.4.2. Кредитование реального сектора 120

5.5. Регулирование валютного курса 124

**Глава 6. Управление основными народно-хозяйственными комплексами** 128

6.1. Государственная научная и промышленная политика 129

6.2. Управление топливно-энергетическим комплексом 135

6.3. Управление агропромышленным и другими народно-хозяйственными комплексами 146

6.4. Управление государственным имуществом 154

6.4.1. Управление государственными предприятиями 157

6.4.2. Управление пакетами государственных акций 159

**Глава 7. Управление социальной сферой** 164

7.1. Социальная политика государства 164

7.2. Государственная политика в области труда и занятости 168

7.3. Социальная защита населения 177

7.4. Управление отраслями социальной сферы 180

**Глава 8. Управление конфликтными и чрезвычайными ситуациями** 184

8.1. Управление конфликтными ситуациями 184

8.2. Управление общественными чрезвычайными ситуациями 188

8.3. Управление в природных и техногенных чрезвычайных ситуациях 191

**Приложения** 196

**Словарь терминов** 199

**Литература** 209

*Учебник*

**Пикулькин Александр Васильевич**

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Редактор *Л.В. Речицкая***

Корректор *В. Г. Коржилова*

Оригинал-макет *Н.Г. Шейка*

Художник *А. В. Лебедев*

Лицензия №071252 от 04.01.96

Подписано в печать 27.07.2000. Формат 60х88 1/16

Усл. печ. л. 25,0. Уч.-изд. л. 21,3

Тираж 15000 экз. (1-й завод - 5000). Заказ 1646

ООО "ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА"

Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, Тепличный пер., 6

Тел. (095) 194-00-15. Тел/факс (095) 194-00-14

www.unity-dana.ru E-mail: unity@tech.rn

Отпечатано в ГУП ИПК "Ульяновский Дом печати" 432601, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14