

Тема 1. Введение в управление

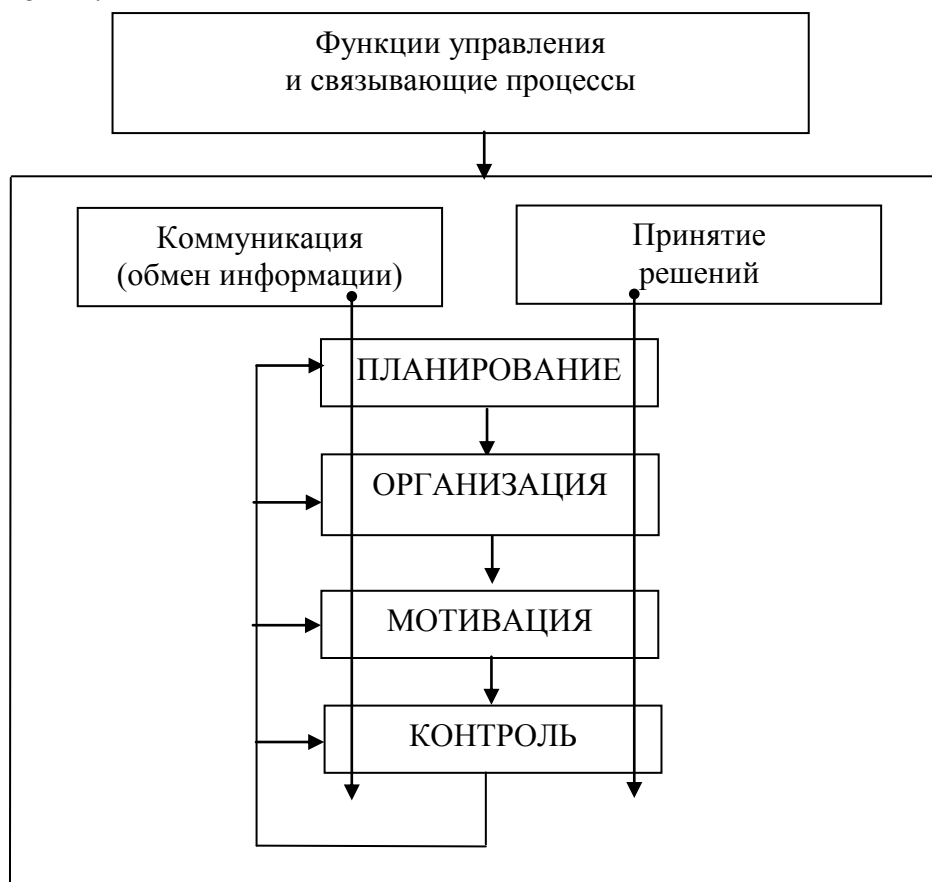
1.1. ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Концепция процессного подхода сделала революционный поворот в развитии управленческой мысли. Процессный подход рассматривает управление как процесс, потому что работа по достижению целей организации - это не единовременное действие, а непрерывная серия взаимосвязанных действий.

Эти действия, каждое из которых само по себе является процессом, называются функциями управления. Каждая функция управления тоже представляет собой процесс, потому что состоит из серии взаимосвязанных действий. Процесс управления в целом является общей суммой всех функций управления [1].

В современной литературе не существует единого взгляда на состав функций управления. Однако в настоящее время получил широкое распространение подход, основанный на объединении всех в четыре основные функции, которые применимы ко всем организациям. Согласно этому подходу процесс управления состоит из взаимосвязанных функций планирования, организации деятельности, мотивации и контроля. Эти четыре первичные функции управления объединены связующими процессами коммуникации и принятия решений (рис. 1.1) [1].

Ни одно из действий в организационных системах не начинается без соответствующего решения руководителя (директора, управляющего, командира), так как эти действия несут не только материальную, но и юридическую нагрузку. Решения в современных условиях, особенно творческого, перспективного характера, не могут быть выработаны лично руководителем (управляющим, директором, начальником, командиром). Принятие решения представляет собой деятельность, направленную на оценку всех возможных альтернатив и выбор одной из них.



Функции управления и связывающие процессы Рис. 1.1

Следовательно, принятие решения - это выбор того, как и что планировать, организовывать, мотивировать и контролировать.

Поскольку решение лишь краткое изложение принятой альтернативы действий, появляется, очевидно, необходимость детализации этого решения, которая определяется в процессе планирования, т.е. разработка плана действий по достижению целей системы.

Функция планирования отвечает на три следующие вопроса:

1. *Где мы находимся в настоящее время?*

Руководители должны оценивать сильные и слабые стороны своих организаций для определения реальных целей деятельности.

Ответ на этот вопрос помогает установить и обозначить зоны, требующие улучшения и стимулирования изменения организации.

2. *Куда мы хотим двигаться?*

Этот этап включает поиск решения проблем, стоящих перед организацией, оценку всех альтернатив и выбор одной из них, согласование решений в организации.

3. *Как мы собираемся сделать это?*

Этот этап включает: подготовку к вводу решения в действие, управление применением решения, проверка эффективности решения. На этом этапе руководитель должен решить конкретно, что должны делать члены организации, чтобы достичь выполнения целей организации.

Целью планирования является разработка рационального плана на основе выработанного решения. Теперь, если решение принято, если процесс достижения цели спланирован, то, очевидно, необходимо создать целевые организации, призванные реализовать решение и план достижения цели. Эта функция может быть решена в процессе создания целевых организаций. Функцию создания этих организаций, т.е. реальной системы, предназначенной для реализации решения и плана, принято называть «*организация деятельности*».

Организация деятельности - это одна из функций управления, предназначенная для создания реальной системы людских и технических, финансовых, материальных и других ресурсов, иначе говоря целевых организаций, предназначенных для реализации решения и плана.

Организация деятельности - это процесс создания организационной структуры, которая дает возможность людям эффективно взаимодействовать и работать вместе для достижения общих целей.

Следовательно, *организация* — это деятельность, выходом которой являются реальные целевые системы (организации).

Известно, что прекрасно составленные планы и совершенная структура организации не имеют никакого смысла, если кто-то не выполняет фактическую работу организации. Работники эффективно выполняют свою работу только в том случае, когда в них имеется внутреннее побуждение к действиям, внутренняя потребность хорошо делать свою работу. В управлении появляется функция мотивации. Мотивы и цели деятельности взаимосвязаны. Всякая деятельность исходит из определенных мотивов и направлена на достижение определенных целей. Отношение «мотив - цель» - это своего рода «вектор», дающий ее направленность и интенсивность. В общем смысле мотив - это то, что побуждает человека к деятельности, а цель - то, чего он стремится достигнуть в процессе ее выполнения. Основой мотива являются потребности, т.е. объективная необходимость человека - его нужда в веществе, энергии, информации. Именно в потребностях, выступающих как объективная необходимость, нужно искать «пружины» человеческой деятельности. Мотив - это форма их субъективного отражения. При этом в мотивах отражаются не только индивидуальные потребности, но и потребности организации, общества. На рис 1.2 показан процесс «потребности - мотивы».



Рис 1.2 Упрощенная модель мотивации поведения через потребности

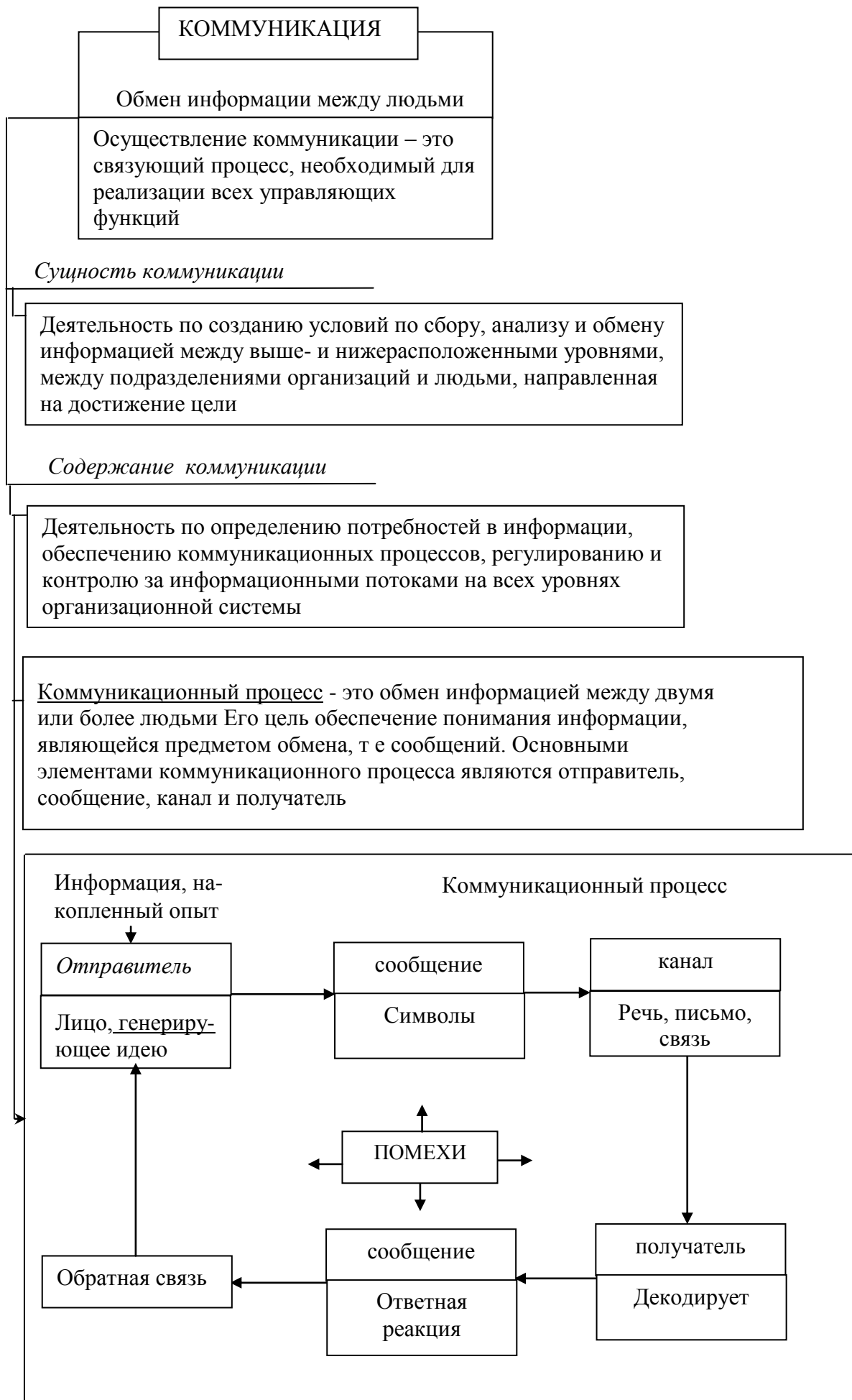


Рис.1.3.

Сущность функции мотивации состоит в том, чтобы члены организации добросовестно выполняли работу в соответствии с делегированными им обязанностями и, сообразуясь, с планом.

Особое положение занимает среди функций управления контроль. Дело в том, что по результатам контроля и в соответствии с ними должна производиться коррекция и решения, и плана, и системы целевых организаций, созданных для достижения цели и самой системы контроля.

Функции управления: планирование, организация, мотивация и контроль связаны между собой с помощью информации. Информация необходима для принятия решения, реализации принятого решения, т. е. планирования, организации, мотивации и контроля. Коммуникация (процесс обмена информацией) является связывающей функцией управления (рис 1.3)

Остановимся еще на одной функции - функции управления. Осуществление функции управления - это тоже деятельность, направленная на достижение своих целей: выработки оптимального решения, плана, создание целевых организаций, способных эффективно осуществить реализацию решения, эффективной системы контроля, позволяющей своевременно учитывать изменения условий обстановки и степень соответствия реальных выходов как функций управления в целом, так и отдельных планов их осуществления желаемым выходом – целям. Следовательно, она как и любая деятельность в организационных системах должна быть управляема, т. е. осуществление функций управления также нуждается в управлении. А это значит, что должны приниматься решения, осуществляться планирование выполнения этих функций, создаваться организации, способные эффективно их выполнять.

Обобщая сказанное выше, представим структуру системы функций управления (рис 1.4) Теперь представляется возможным определить содержание, как деятельность, которая включает: выработку решения; планирование; организацию, мотивацию, контроль, коммуникацию.

Содержание управления - деятельность по выработке мотивированного решения, планированию, организации и контролю за его реализацией, обеспеченная необходимой и достаточной информацией и направлена на эффективное достижение цели.

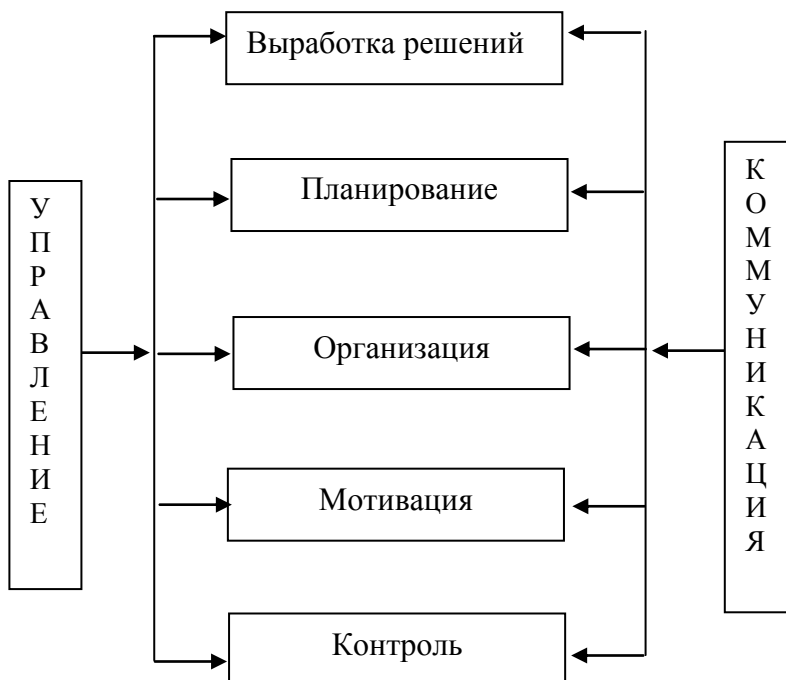


Рис. 1.4. Структура системы функции управления

1.2. УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ И УПРАВЛЯЮЩИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

Принятие решения является наиболее сложным и ответственным этапом процесса управления и заключается в выборе наиболее рационального способа достижения поставленной цели. [2]

Решение, как одно из ключевых понятий теории управления, имеет следующие признаки:

- является результатом выполнения одного из этапов процесса управления и включает выбранный рациональный (или оптимальный) способ достижения цели, или вариант управляющих воздействий на объект управления, обеспечивающий достижение поставленной цели;
- принимается при наличии цели (задачи) управления, заданного или сформированного (возможно интуитивно) критерия эффективности процесса управления и множества альтернативных способов достижения цели или вариантов управляющих воздействий, обеспечивающих достижение цели;
- допускает периодическую корректировку при изменении цели (задачи) управления и появлении новых условий обстановки (возмущений окружающей среды).

В работах посвященным организационному управлению используется понятие «управленческое решение», которое отличается от понятия «решение» тремя особенностями. Во-первых, термин «управленческое» призван отличать эти решения от решений используемых при автоматизированном управлении. Во-вторых, подчеркивается, что решение нужно лишь в сложных обстоятельствах, когда нет очевидного способа достижения цели. В-третьих, что решение - итог сложного в творческом отношении процесса, предполагающего минимум три части: создание (генерацию) допустимых вариантов действий, анализ этих вариантов и, наконец, выбор наилучшего из них при условии отсутствия объективно обусловленного варианта действия.

Управленческое решение рассматривается в тесной взаимосвязи со всеми этапами общего процесса управления и соответственно все требования к качеству, эффективности и методологии подобных принимаемых решений формируются на основе общих требований, предъявляемых к функционированию системы управления.

Управленческое решение является решением, на основе которого формируются управляющие воздействия на объект управления, обеспечивающие достижение цели управления.

СУЩНОСТЬ ВЫРАБОТКИ УПРАВЛЯЮЩИХ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Сущностью выработки управляющих воздействий (управлений) является выявление отклонений системы от нормы, которые затрудняют достижение цели управления.

Отклонение параметров системы от нормы образуется за счет воздействия внешней и внутренней среды. Без отклонения не информации, а следовательно, и процесса управления.

На рис. 1.5 показана схема выработки управляющего воздействия. Схема выработки управляющего воздействия включает составляющие:

$u(l) = x'$ - управляющее воздействие (управляющая составляющая воздействия среды);

X'' - неуправляемая, но контролируемая составляющая воздействия среды;

Y' - информация о состоянии объекта управления, доступная управляющему органу.

Естественно, что Y' эта часть информации, содержащаяся в Y , т.е. $Y' \subset Y$. Для синтеза управления (управляющего воздействия) необходимо прежде всего определить цель T , т.е. то, к чему должен «стремиться» управляющий орган. Однако этого мало, необходимо еще иметь алгоритм управления A , который указывает, как достигнуть этой цели.

Рассмотрим содержание составляющих управления. Элементы (рис. 1.5) могут быть определены полностью лишь при наличии модели объекта управления. Действительно, цель T определяет требования, выполнение которых обеспечивается и организацией управляющего воздействия X' с помощью алгоритма A , и сбором информации по каналу Y' . Не зная, как X' и X'' влияют на состояние Y' , т.е. не имея модели $T = P(X', X'')$, нельзя определить управляющее воздействие (управление) $u(l) = X'$, с помощью которого можно добиться цели T . Естественно, алгоритм A работы органа управления зависит от объекта управления. Очевидно, что и

организация каналов связи между органом управления и объектом управления существенно подчиняется структуре объекта управления. Поэтому синтез системы управления невозможен без модели объекта управления.

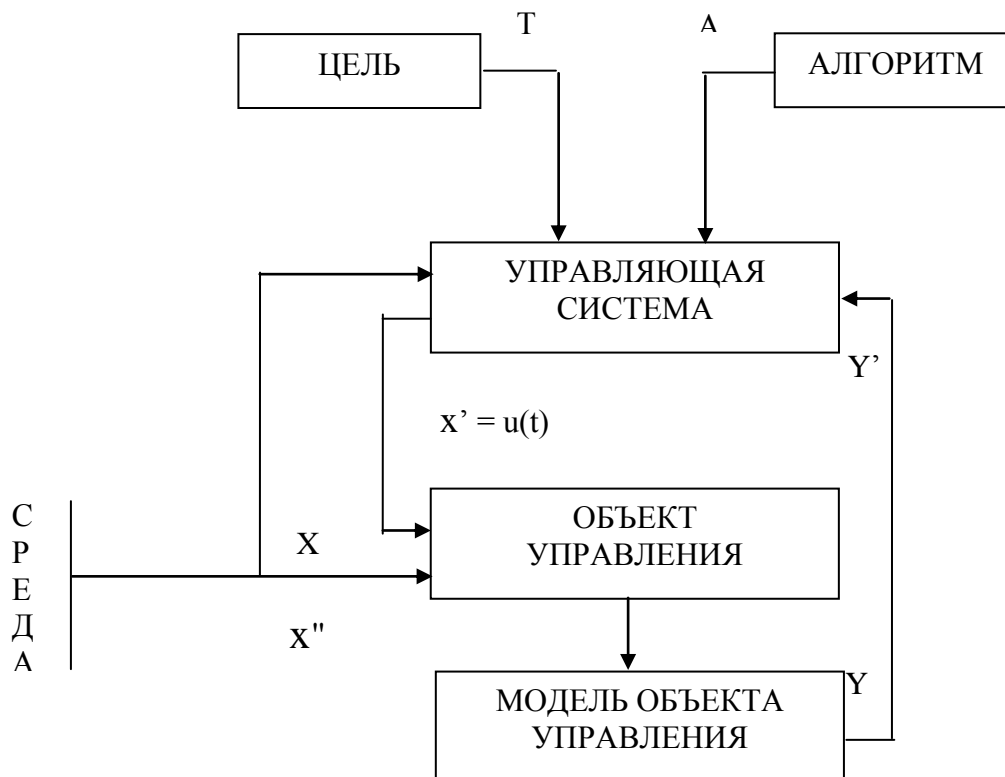


Рис 1.5 Схема выработки управляющего воздействия

Вопросы для самопроверки:

1. *Какие вы знаете функции управления?*
2. *Что такое процесс управления?*
3. *Какова роль коммуникаций в процессе управления?*
4. *Какие вы знаете признаки управленческого решения?*
5. *В чем разница между управленческим решением и управленческим воздействием?*

Тема 2. Государственное управление как социальное и системное явление

2.1. ПРЕДМЕТ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

В первом приближении предмет теории государственного управления может быть обозначен термином «государственное управление».

Термин *«государственное управление»* означает как научную дисциплину, так и практическую деятельность, связанную с проблемами государственной организации и регулирования социальной жизни.

Воздействие государства на общество относится к двум уровням: политическому управлению и собственно государственному управлению. В политическом управлении деятельность государства строится исходя из понимания того, *что* необходимо делать и *почему*, а в государственном управлении действия осуществляются на основе понимания того, *как* делать и *с помощью чего*. [3]

Собственно государственное управление в научной литературе часто обозначается термином *«административно-государственное управление»*, подчеркивающим его отличие от политического управления. Если политическим управлением занимаются политики, то административно-государственное управление — это задача чиновников, И.А.Василенко определяет это понятие следующим образом: *«Административно-государственное управление — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз»*. [4]

В западной научной литературе широко распространен термин *«государственное (общественное) администрирование»*, который невозможно без искажения смысла перенести на российскую почву. У нас под государственным администрированием понимается *деятельность профессиональных госслужащих по осуществлению государственной политики (правительственных решений)*.

Предметная область теории государственного управления разными авторами определяется по-разному. Одни определяют ее с помощью отнесения ее к предмету одной или нескольких общественных наук. Чаще всего это — право, управление, социология и политология.

Другие авторы не прибегают к помощи других наук, а определяют предмет теории государственного управления непосредственно и вне зависимости от них.

Имеются и такие авторы, которые вообще не определяют предметной области этой науки, а сразу переходят к рассмотрению проблем государственного управления.⁵

Главное же, что составляет содержание теории государственного управления, — это изучение важнейших функций государства как института управления обществом, закономерностей и принципов их реализации, научное обоснование государственной политики, изучение складывающихся в процессе деятельности государства и органов государственного управления политико-правовых и социальных отношений. [5]

Другим способом определения предметной области теории государственного управления и курса «Система государственного управления» может быть выделение интересующих нас общественных институтов.

Не все государственные организации относятся к системе государственного управления. К ней не относятся *государственные предприятия и государственные учреждения*. И только *органы государственной власти и местного самоуправления* входят в нее.

Ключевым условием раскрытия сущности государственного управления является исследование и осмысление его *общественной обусловленности и целевой направленности*.

Государственное управление вызвано объективной необходимостью. Необходимость государственного управления вытекает из потребности государства обеспечить реализацию государственной политики.

Общественная обусловленность государственного управления определяется общественными потребностями в управлении, отражающими, в свою очередь, различные материальные и духовные потребности граждан. Кроме того, на государственное управление

вливают политические цели, которые как правило направлены на упорядочение и развитие общественных отношений в интересах общества в целом.

Цели и содержание государственного управления зависят, таким образом, во-первых, от состояния и структуры управляемых процессов и, во-вторых, от места и роли государства в обществе.

Целевая направленность означает рациональную постановку целей, соответствующих имеющимся ресурсам, обеспечивающих максимальные желаемые результаты при минимальных затратах ресурсов, прежде всего средств налогоплательщиков.

2.2. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ОБЩЕСТВЕ

В самом понятии «*государство*» содержится смысловая неоднозначность. Термин «государство» в обычном повседневном употреблении означает, с одной стороны, понятие, близкое по смыслу терминам «страна», «держава». Это смысловое наполнение термина имеет место в таких словосочетаниях, как «государство Франция» или «государство Китай». В этом случае понятием «государство» обозначается реальная более или менее интегрированная система, включающая в себя огромное число элементов (подсистем), имеющих различную природу. Это и естественные и искусственные ландшафты (территория), и биосферные элементы, и технические, социально-экономические и социально-культурные комплексы, а также народы, населяющие территорию той или иной страны. В данном случае термин «государство» употребляется в широком смысле.

В узком смысле «государство» — это основной элемент политической подсистемы и управляющая система общества.

Такая смысловая неоднозначность заставляет нас более четко определиться с понятиями, не забывая при этом о системном подходе.

Прежде всего необходимо определить, какую систему мы рассматриваем, что является объектом нашего внимания? Исходя из самого названия данной дисциплины можно установить, что основным объектом является государство как управляющая система. Нас интересует его устройство (морфология), а также принципы и механизмы функционирования государственного аппарата. Следовательно, в соответствии с такой точкой зрения под системой государственного управления будем понимать всю совокупность реально существующих и необходимых элементов и их взаимосвязей, обеспечивающих выполнение управленческих задач, стоящих перед государством.

Однако будет ошибочным такой взгляд на систему государственного управления, при котором упускаются связи государства с обществом, народом, то есть с элементами среды. Это противоречит самой сущности государственного управления.

Вопрос о роли государственного управления в обществе в политической науке — это «извечная проблема». Для каждой страны эта проблема решается в индивидуальном порядке. В развитых странах сложились и конкурируют следующие концепции, обосновывающие роль государства в управлении обществом:

- либеральная, признающая основным регулятором общественной жизни свободный рынок;
- социалистическая, отстаивающая принцип централизованного планового государственного управления;
- концепции, сочетающие элементы либерального и социалистического подходов.

Большое значение для выбора подходов государственного управления имеет баланс потребностей общества и возможностей государства. Этот баланс может быть определен с помощью установления функциональных границ государства от модели «ночного сторожа» до социального государства типа «шведского социализма».

В экономическом плане роль государственного управления может быть количественно выражена в отношении размера бюджета страны к валовому национальному продукту.

Природа государственного управления более детально раскрывается в **общественных функциях государства**. Государство как универсальная организация общества решает общественно значимые дела в многообразных сферах общественной жизни в интересах всех граждан. С этой точки зрения **миссией государства** является обеспечение жизнеспособности и устойчивости общественного развития народов, объединенных одной политической организацией.

Государство располагает такими возможностями и олицетворяет такие полномочия, которые могут быть использованы на достижение *общего блага*. Общественная роль, которую играет государство в управлении делами общества, реализуется через функции государства. Речь идет именно об **общественных функциях** государства, поскольку государство вне взаимодействия с обществом теряет всякий смысл, а его общественная сущность (природа) познается также через эти функции. Анализ общественных функций государства позволяет увидеть реальное бытие государства. *Общественные функции государства необходимо отличать от функций государственного управления, о которых речь пойдет в другой теме.*

Различают внутренние и внешние общественные функции государства.

Главные **внутренние** общественные функции государства: *экономическая, политическая, социальная, правоохранительная, экологическая.*

К основным **внешним функциям** государства можно отнести следующие: *оборонную, дипломатическую, внешнеполитическую, внешнеэкономическую, культурно-информационную, глобального сотрудничества.*

2.3. СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Системный подход широко распространен в теории и практике управления. В процессе научного исследования он позволяет всесторонне рассматривать и анализировать различные организационные структуры, учитывать влияние множества внутренних и внешних факторов, воздействующих на их состояние и функционирование.

Системный подход имеет большое практическое значение. Благодаря системному подходу множество менеджеров и государственных деятелей во всем мире достигают успеха в реализации управленческих целей.

Вначале ознакомимся с несколькими идеями системного подхода, которые будут необходимы для изучения вопросов государственного управления, рассматриваемых в данном курсе.

Применять системный подход или, по терминологии А.А.Богданова [6], иметь организационную точку зрения — значит изучать любую систему (совокупность элементов) с точки зрения отношения всех ее частей, а также отношения ее как целого со средой, то есть со всеми внешними системами.

Системный подход широко распространен прежде всего в естественных науках, но его значение достаточно велико и все более возрастает в науках об обществе. Широкое распространение системный подход получил в современной теории и практике управления во всем мире.

Теоретической и методологической основой системного подхода является общая теория систем, идеи которой первоначально, то есть на первом этапе ее развития, относились к объектам естественных наук, а в последнее время все больше находят применение в обществоведении. В рамках учебного курса «Система государственного и муниципального управления» наибольший интерес представляет теория и практика применения общей теории систем в различных отраслях общественных наук.

Системная точка зрения на деятельность государства, таким образом, является частным случаем применения системного подхода к изучению общества. Здесь важно то, что при изучении специфических проблем государственного строительства и государственного управления можно опираться на общую и универсальную методологию. При этом, конечно, необходимо учитывать специфику именно государственного управления и общие положения системного подхода творчески применять в рассмотрении конкретных проблем государственного управления, избегая механистического перенесения общих идей на уникальный материал.

Прежде чем перейти непосредственно к некоторым идеям и положениям **общей теории систем**, которые будут использоваться в данном курсе, необходимо отметить, что организационная точка зрения" применима не только к системам, формирующимся в процессе человеческой деятельности, но и к природным комплексам. Отличие их состоит в том, что социальные комплексы создаются и существуют благодаря *сознательной, целеполагающей активности*, а формирование и функционирование природных комплексов рассматривается как *стихийный процесс*.

Таким образом, системный подход (организационная точка зрения) представляет собой общенаучную универсальную концепцию (метатеорию), позволяющую изучать наиболее общие законы организации (дезорганизации) объективной реальности, как природной, так и социальной.

В научной литературе существует огромное число дефиниций понятия «система». Обратим внимание на некоторые из них.

В.Н. Садовский приводит несколько определений понятия «система» из словаря Вебстера:

1. «Система — сложное единство, сформулированное многими, как правило, различными факторами и имеющее общий план или служащее для достижения общей цели».

2. «Система — собрание или соединение объектов, объединенных регулярным взаимодействием или взаимозаменяемостью».

3. «Система — упорядоченно действующая целостность, тотальность».

Л. Берталанфи дает такое определение: «Система — комплекс взаимодействующих элементов».

У. Эшби: «Система — любая совокупность переменных, которую наблюдатель выбирает из числа переменных, свойственных реальной «машине».

Т. Бергман: «Система — группа физических объектов в ограниченном пространстве, которая остается тождественной как группа в поддающийся оценке период времени».

Р. Гибсои: «Система — интегрированная совокупность взаимодействующих элементов, предназначенная для кооперативного выполнения заранее определенной функции».

Э. Дистефано: «Система — размещение множества или собрание вещей, связанных или соотносящихся между собой таким образом, что вместе они образуют некоторое единство».

В.Н. Садовский: «Система — упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство».

Понятие «система» может быть определено еще через противопоставление оппозиционному (противоположному по смыслу) понятию.

С *объективной* точки зрения понятию «система», отражающему некоторый порядок, противостоит понятие «хаос», то есть отсутствие порядка. Данная пара понятий употребляется главным образом в метатеориях, например в философии. Практическое значение ее в осознании и разрешении проблем правления незначительное.

С точки зрения, учитывающей *субъективный фактор*, можно говорить об оппозиции таких понятий, как «система» и «среда». Именно эта пара понятий играет большую роль в теории и практике управления.

Данное употребление противоположных понятий позволяет вычленять из объективной реальности определенные совокупности элементов, находящихся во взаимосвязи, тем самым ограничивая, отделяя данную конкретную совокупность элементов от всех остальных совокупностей и связей, которые и образуют объективное содержание понятия «среда».

Теоретическая и практическая ценность употребления понятий «система» и «среда» заключаются в следующем.

Они позволяют представить в виде объекта познания и объекта управления конкретную совокупность элементов, находящихся во взаимодействии и обладающих в той или иной степени свойствами целостности, абстрагируясь от связей с другими элементами. Например, можно рассматривать какую-либо организацию как относительно самостоятельный, отдельный объект изучения и управления. В то же время, сохраняя свойства самостоятельности и ограниченности объекта, они дают возможность учитывать и анализировать существенные связи с элементами, не входящими в его состав, то есть учитывать влияние внешней среды.

В соответствии с положениями «Тектологии» А.А. Богданова элементарное *организационное отношение* представляет собой связь между организуемыми активностями и сопротивлениями, которые они преодолевают.

Отношения между живыми и неживыми, сознательными и стихийными и прочими элементами всякой организации, всякого комплекса, изучаемого с организационной точки зрения, сводятся к *активностям-сопротивлениям*.

Понятие *активности вообще, энергии* является первичным по отношению к сопротивлению. Сопротивление не является чем-то особым и самостоятельным. Это та же активность, но взятая с иной точки зрения — как противоположная другой активности. Таким образом, категории

«активность»-«сопротивление» не только вполне соотносительные, но и обратимые: всякая активность есть сопротивление для других активностей, которым она противостоит, а также и наоборот.

Отдельные активности-сопротивления рассматриваются с организационной точки зрения как *элементы системы*.

Само понятие элементов для системного подхода всецело относительное и условное: это просто те части, на которые сообразно практической или познавательной задаче понадобилось разложить тот или иной комплекс. Они могут быть как угодно велики и малы, могут делиться дальше или не делиться. Но, так как в ходе исследования любой из этих элементов потребуются практически или мысленно разлагать дальше, он начинает рассматриваться в качестве «системы», то есть сочетания каких-либо элементов следующего порядка.

Там, где сталкиваются активности и сопротивления, практическая сумма, воплощенная в реальных результатах этого столкновения, зависит от способа сочетания тех и других; и для целого эта сумма увеличивается на той стороне, на которой соединение более стройно или «гармонично», включает меньше «противоречий». Это и означает *более высокую организованность*.

Организованное целое в практическом отношении больше простой суммы своих частей, но не потому, что в нем создались из ничего новые активности, а потому, что его наличные активности соединяются более успешно, чем противостоящие им сопротивления.

Полной идеальной организованности в природе и обществе не бывает. К ней всегда примешана, в той или иной мере, дезорганизация. В любой системе между ее элементами имеется некоторая несогласованность или некоторая степень противоположности их активностей.

Всякое разложение на элементы, реально выполняемое или только мыслимое, есть дезорганизация. Оно ведь и делается для того, чтобы уменьшить сопротивление вещей нашим усилиям, посредством которых мы затем организуем элементы в новые, желательные для нас сочетания. *Дезорганизованное целое в практическом отношении меньше суммы своих частей.*

Третий тип — *нейтральные системы*. В этих системах *практическая сумма активностей элементов системы равна простой арифметической сумме их активностей*. То есть здесь организующие и дезорганизующие действия взаимно уравновешиваются. Это состояние подвижного равновесия.

Итак, в теории систем основными понятиями являются понятия об элементах и об их сочетаниях. Элементами являются активности-сопротивления всех возможных родов. Сочетания сводятся к трем типам: организованные, дезорганизованные и нейтральные. Они различаются по величине практической суммы активностей их элементов.

Основные признаки системы:

1. Целостность.
2. Совокупность элементов.
3. Связи между элементами.
4. Структура.
5. Функции.
6. Цель.

Типы систем:

1. Монофункциональные и полифункциональные системы.
2. Статические и динамические системы.
3. Детерминистские (детерминированные) и вероятностные (случайные) системы.
4. Простые и сложные.

В своей деятельности — в практике и в мышлении — человек только соединяет и разделяет наличные элементы, подражая в этом природе.

Следовательно, первичный момент, порождающий изменение, возникновение, развитие организационных форм, или основа *формирующего механизма*, есть соединение комплексов, или интеграция.

Соединение и разъединение играют неравную роль в деятельности человека. Соединение первично и непосредственно, а разъединение вторично и производно.

Интеграция — это и сотрудничество, и всякое иное общение, и соединение понятий в идее, и встреча образов или стремлений в поле сознания, и сплавление металлов, и обмен предприятий товарами, и усвоение организмом пищи, и конгресс работников одного дела и схватка враждебных отрядов.

Результаты интеграции могут быть организационно различны. Возможны три мыслимых случая.

Активности одного комплекса и активности другого соединяются так, *что не делаются сопротивлениями друг для друга*, следовательно, без всяких потерь.

Прямо противоположный случай, когда *активности одного комплекса становятся всецело сопротивлениями для активностей другого*, полностью парализуют их или парализуются ими. Усилия одного работника могут быть полностью парализованы значительно большими усилиями другого.

Наиболее обычный случай, когда два комплекса соединяются таким образом, *что их элементы-активности частично складываются, частично являются взаимными сопротивлениями*.

Третий случай включает в себе и случаи второго рода как частные моменты.

Результатом интеграции со стороны формы получающихся систем (структуры системы) являются *цепочки связей*. Два объединяющихся комплекса имеют как общие, так и различные элементы. Соединение комплексов происходит благодаря общим элементам (общая цель в человеческой деятельности, чувство комплиментарности в этнических системах). Цепная связь может неограниченно разворачиваться по самым различным направлениям.

Для повышения уровня организованности систем используются различные методы, различающиеся в зависимости от специфики систем. В общей теории систем имеется общее понятие для всех этих методов — «ингрессия».

Метод ингрессии предполагает использование «вводных» или «посредствующих» комплексов, повышающих уровень организованности в системе за счет формирования и укрепления цепных связей. Для цепного соединения двух элементов требуется их изменить так, чтобы в них получились общие элементы, соответствующие задаче, для которой служит данный организационный процесс. Но далеко не всякие комплексы удастся всячески изменять по мере надобности, и особенно не при всяких условиях возможно именно такое изменение, которое позволило бы прямо связать их. Тогда разрешение задачи требует введения посредствующих комплексов.

Дезорганизация противоположна организации. Дезорганизация предполагает уменьшение практической суммы активностей самым способом их сочетания. А оно мыслимо только в том виде, при котором некоторая часть их становится сопротивлениями для некоторой другой их части.

Дезингрессия — это отрицательная ингрессия, то есть вхождение посредствующего комплекса, в результате которого разрушается цепная связь двух других комплексов.

Дезингрессия происходит со стороны среды. Всякий разрыв связи есть внедрение элементов среды в систему по линиям уничтоженных ее сопротивлений.

Процессы формирования систем сопровождаются **кризисами**. Кризисы являются естественным состоянием системы в период ее структурных изменений. В это время разрывается часть системообразующих связей и создаются условия для формирования новых системообразующих связей и, следовательно, для нового качественного состояния системы.

Целенаправленное воздействие на протекание кризиса состоит из сочетания методов ингрессии и дезингрессии. С помощью методов дезингрессии разрушаются определенные связи между элементами системы, а с помощью методов ингрессии создаются новые связи между этими элементами, формирующими качественно иное состояние системы.

Кризисы бывают двух типов: 1) формирующийся в результате изменения организационных границ, связанных с интеграцией; 2) формирующийся в результате изменения организационных границ, связанных с разделением системы.

В государственном управлении методы ингрессии и дезингрессии являются основными. Вообще говоря, основная общественная функция государства и состоит в том, чтобы определять имеющиеся в обществе конфликты и проблемы (разрывы цепных связей), которые общество не в состоянии решить самостоятельно, так сказать в порядке самоорганизации, и

разрешать их помощью имеющихся у государства организационных инструментов и ресурсов. По отношению же к социальным подсистемам, представляющим угрозу для стабильности общества, например к преступности или терроризму, государство применяет методы дезинпрессии.

Регулирующий механизм предназначен для поддержания устойчивости системы. Необходимо различать количественную и структурную устойчивость системы.

Практическая устойчивость системы, т.е. непрерывное преодоление сопротивления среды, зависит от количества элементов (подсистем) и их активностей, а также от уровня организованности (сочетание процессов ингрессии-дезингрессии).

Количественная устойчивость зависит от наличия в системе элементов-активностей. Так, например, экономическая мощь страны во многом определяется наличием трудовых ресурсов. Если количество людей, занятых производительным трудом, в стране существенным образом уменьшается, то, при неизменности прочих условий, происходит дестабилизация экономической системы. Для решения этой проблемы необходимо решать проблему привлечения трудовых ресурсов внутри страны или за ее пределами.

Количественная устойчивость системы поддерживается с помощью механизма отбора или внутреннего воспроизводства элементов системы.

Структурная устойчивость зависит от уровня организованности системы. Регулирование структурной устойчивости осуществляется с помощью методов ингрессии и дезингрессии.

2.4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СИСТЕМА

Применение системного подхода в теории государственного управления дает основания для выделения внешних и внутренних переменных системы государственного управления.

Под **внутренними переменными (элементами)** будем понимать все виды субъектов и объектов государственного управления, соединенных управляющими воздействиями и обратными связями.

Внешние переменные (элементы) — это элементы внешней среды, оказывающие воздействие на функционирование и даже на морфологию системы государственного управления, но не являющиеся объектом или субъектом прямых управляющих воздействий. Внешние переменные — это условия существования и функционирования системы государственного управления.

В общей теории управления (менеджменте) принято, в зависимости от характера воздействия элементов внешней среды, выделять внешнюю среду *непосредственного* и *косвенного* влияния.

Среда *непосредственного влияния (ближняя среда)* характеризуется тем, что ее элементы оказывают на организацию непосредственные и жизненно важные воздействия. Организация напрямую зависит от этих элементов.

Элементы среды косвенного воздействия (элементы дальней среды) влияют на общие условия существования и развития организации. Для хозяйственных предприятий, например, такими элементами являются «СТЕР-факторы».

Значение факторов косвенного воздействия обычно возрастает в условиях кризисов и политической нестабильности.

К элементам среды государственного управления косвенного воздействия мы отнесем различные внешнеполитические и внешнеэкономические факторы.

Анализ влияния косвенных факторов вынесен за пределы данного курса.

Элементы внешней среды и характер их влияния на государственное управление рассматриваются в следующей теме курса.

Управление — это сложное общественное явление. Существуют различные виды управления. В зависимости от того, какое основание принимается во внимание, можно дать различную типологию управления. Например, если за основание взять *объект управления*, то можно выделить экономическое (хозяйственное) управление, управление социальной сферой или управление более узкими сферами общества (сферы финансов, производства, потребления, занятости и т.д.). Очевидно, что существуют такие объекты управления, которые по преимуществу подвергаются управляющим воздействиям государства. Однако определить специфику государственного управления, опираясь на особенности его объекта, достаточно

сложно, так как один и тот же объект может быть предметом как государственного, так и иного (негосударственного) управления. Поэтому необходимо определить классификацию управления по такому основанию, как *субъект* управления. Чаще всего в литературе по управлению различают государственное управление (субъект управляющих воздействий — государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий — общество и его структуры), менеджмент (субъект управляющих воздействий — предприниматель, собственник, хозяин дела).

Учитывая различные основания, по которым определяется типология управления, определим ***специфику государственного управления***.

1. Определяющее влияние на характер действий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект — государство. Какими бы различными ни были трактовки в понимании природы государства, все они сходятся в том, что в его основе лежит *верховная власть*, дающая основания для *легитимного господства* одних людей над другими. То есть люди, осуществляющие государственное управление, опираются в своей деятельности на силу верховной власти, используют мощь государства в реализации своих управляющих воздействий на объект. Управляющие воздействия государства — это не просто пожелания, намерения, призывы, а силовое давление (реальное или возможное), которое ведет к тому, что поставленные цели, установленные нормы должны быть непременно достигнуты, исполнены.

2. Специфическим свойством государственного управления является его *распространенность на все общество*. Здесь необходимо уточнить, что распространенность управляющих воздействий государства на общество в целом не означает, что государство вмешивается во все поступки и действия людей. Нормальный вариант взаимодействия общества и государства предполагает, что общественная и частная жизнедеятельность людей обладает большим объемом свободы, самостоятельности и самоуправления. Но общие правила и нормы поведения людей во всех сферах жизнедеятельности людей устанавливает государство. Государство не противостоит свободе, а наоборот, будучи правильно организованным, является условием и гарантом свободы в обществе.

Горизонт государственного влияния на общество, его глубина и детальность, его характер и содержание зависят от состояния самого общества, от уровня его объективной саморегуляции. По мере развития общества государство может переходить к более мягким методам упорядочения различных общественных сфер или сокращать объем управляющих воздействий. Но если общественное саморегулирование еще недостаточно окрепло, то именно государственное управление должно обеспечивать стабильность функционирования различных общественных сфер.

3. Государственное управление в обязательном порядке обладает свойством *системности*. В отличие от других видов управления государственное управление без этого свойства просто не может состояться.

Для государственного управления свойство системности имеет принципиальное значение. Только его наличие придает ему необходимую согласованность, субординацию, координацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Таким образом, можно дать определение ***государственного управления***. *Государственное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие на общество в целях его упорядочения, сохранения и преобразования, опирающееся на верховную власть?*

Для государственного управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. От того, что понимается под системой государственного управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, зависит почти все, что ассоциируется с государственным управлением. Следует выделить *три логические схемы*, посредством которых раскрываются различные аспекты системности государственного управления.

1. Прежде всего имеется в виду взаимосвязь ***субъекта*** государственного управления (государства) с общественной системой (***элементами среды*** или управляемыми ***объектами***). Однозначно можно сказать, что субъект государственного управления не может существовать без соответствующих управляемых объектов и только в совокупности они могут образовывать систему государственного управления. Последняя призвана обязательно охватывать: а)

организацию и функционирование субъекта управления — управляющую систему; б) структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой — управляемыми объектами; в) компоненты общественной системы или их отдельные проявления, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой системы и непосредственно воспринимают государственно-управляющие воздействия либо участвуют в их формировании.

Компоненты общественной системы в зависимости от их места и роли в процессе государственного управления являются либо средой государственного управления, либо объектом управляющих воздействий государства. Если государство взаимодействует с элементами общественной системы таким образом, что в результате этого взаимодействия происходит адаптация системы государственного управления или отдельных ее подсистем к объективным условиям, то имеет место влияние среды государственного управления. Если же в результате взаимодействия изменяются элементы общественной среды и их связи, то речь идет об объекте управления. Понятно, что четкую границу между средой и объектом управления провести достаточно сложно. Многие компоненты общественной системы одновременно принадлежат и к среде и к объекту государственного управления.

С методологической точки зрения при анализе динамических характеристик системы государственного управления необходимо различать два процесса, которые на практике тесно взаимосвязаны, но по своей сути различны. Во-первых, это процесс *государственного строительства* и, во-вторых, *процесс государственного управления*.

В процессе *государственного строительства* государство определяет государственно-властный характер и преимущественно *правовую форму* взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон общественных отношений. Общественная система формирует главным образом *содержание* взаимодействия, которое выступает диалектическим сочетанием закономерностей, потребностей интересов общественной системы и возможностей (организующе-регулирующих потенциалов) субъекта управления. Здесь особая роль отводится закономерностям, потребностям и интересам общественной жизнедеятельности. Государство в данном процессе как часть более сложной и богатой по содержанию связей социальной системы в основном адаптируется к объективным условиям и тенденциям развития общества в целом. [8]

В процессе *государственного управления* система субъектно-объектных зависимостей включает в себя: *субъект управления — воздействия — управляемые объекты*, где преимущество находится на стороне субъекта управления, а управляемые объекты воспринимают его решения и действия и трансформируют их в процесс собственного функционирования. В данной схеме воздействия вычлениваются из взаимодействий и берутся в «готовом», сформированном виде; в общественной системе также выделяются только те ее стороны, проявления, которые подлежат государственно-управляющим воздействиям.

В процессе государственного строительства решается вопрос об изменении параметров самого субъекта управления, начиная с выбора формы государственного правления и заканчивая выбором оптимальной структуры аппарата государственного управления и организацией государственной службы, с тем чтобы субъект государственного управления был в состоянии решить социальные проблемы, ответить на вызов времени.

В процессе государственного управления решается вопрос о том, чтобы государственный аппарат действовал как эффективный инструмент в решении проблем общества.

2. Определяющей доминантой элементов государственного управления является его *общественно-политическая природа*. Именно она воспринимает объективные основы и субъективный фактор государственного управления, непосредственно связана с управляемыми объектами и, в свою очередь, влияет на элементы государственного управления (цели, функции, организацию и т.д.) как напрямую, придавая им формационные качества, так и косвенно — через внутренние взаимозависимости самих элементов. В результате в государственном управлении создается устойчивый и достаточно крепкий «каркас», несущий на себе все динамические элементы. Его можно представить в следующей логической схеме: *«природа -> цели -> функции —> структура -> процесс -> (принципы)»*. Принципы взяты в скобки потому, что в отличие от других элементов управления они олицетворяют научные положения, определенные теоретические выводы. Остальные элементы «материализованы» в управлении.

В названной *системе онтологических элементов* государственного управления существует последовательная и жесткая детерминация. Это значит, что если изменяется, обновляется, наполняется чем-то новым один элемент, то он непременно должен отражаться в других, вызывать в них адекватные ему преобразования. И начинать надо с анализа изменений в природе государственного управления и затем уже в его целях, а не наоборот (не с элементов управленческого процесса), что распространено в практике. В рационально поставленном государственном управлении каждый последующий элемент должен подчиняться предыдущему и обслуживать его.

При описании системных связей государственного управления в таком «срезе» надо учитывать, что перечисленные элементы сами обладают сложной, многоуровневой и иерархической организацией, проявляют себя в виде определенных подсистем, таких как: подсистема целей, функциональная структура, организационная структура, подсистема управленческой деятельности и, конечно, подсистема принципов. Поэтому во всем многообразии ее трудно изобразить схематически, но каждый, кто теоретически или практически связан с управлением, должен отчетливо представлять, что, с каким бы единичным элементом управления он ни имел дело — компетенцией государственного органа, формами и методами его деятельности, его решениями или организационными мероприятиями, этот элемент вписан через группу однозначных элементов в систему онтологических элементов государственного управления.

Эта система, разумеется, существует не сама по себе и не для поддержания собственного функционирования (хотя в российском государственном управлении слишком много сил и времени уходит как раз на это) — она постоянно взаимодействует с обществом и поддерживает соответствующие взаимосвязи посредством динамических, т.е. постоянно и активно изменяющихся, элементов.

3. Государственное управление — это явление субъективное. Значит, «погружаясь» в объективное, стремясь своими возможностями способствовать его развитию, субъект управления использует для этого множество элементов, которые являются продуктом сознания людей. К ним можно отнести информацию, знания, организационные и нормативные ресурсы, идеи (модели), экспертные оценки, решения (управляющие воздействия), действия государственных служащих и других участников управленческих процессов, субъективные результаты управления, которые характеризуют не только объективное осуществление потребностей и интересов, но и отражение всего этого в мыслях и чувствах людей. Все такие субъективные элементы проявляют себя в управлении тоже не в хаотическом, сумбурном виде, а как определенная система, выразить которую целесообразно следующим образом: **«информация -> знания -> ресурсы —> идеи (модели) -> экспертные оценки -> решения -> действия->результаты».**

В этой *системе гносеологических элементов* государственного управления содержится важная логика управленческой деятельности, понимание и соблюдение которой помогает при решении конкретных управленческих задач. Ведь в зависимости от информации, служащей импульсом (толчком) для определенного управленческого цикла, приходится изыскивать соответствующие знания, ориентироваться на правовые нормы и процедуры, имеющиеся материальные и финансовые ресурсы, организационные формы, обосновывать предложения, различные варианты решения вопроса, выверять их через экспертизу и воплощать в решениях, вызывающих нужные действия. И так каждый раз по бесчисленному количеству проблем, выдвигаемых общественной и личной жизнью людей.

В совокупности и взаимосвязи система субъектно-объектных зависимостей, система онтологических элементов государственного управления, система гносеологических элементов государственного управления в сочетании с социальным механизмом формирования и реализации государственного управления создают достаточно полное представление о системном строении государственного управления. Одновременно эти системы и механизмы служат методологической основой его анализа, использования возможностей и совершенствования.

Системное «видение» государственного управления предполагает четкое усвоение той истины, что среди его элементов нет ни одного, который мог бы сам по себе содержать сущность государственного управления и решать какую-либо управленческую задачу. Чтобы понять (и практически использовать) управленческий смысл любого элемента

государственного управления, следует изучить, с одной стороны, те элементы, которые ему предшествуют, на него влияют и которые он как бы «вбирает» в себя и передает по цепи элементов, а с другой — те, которые идут следом за ним и в которые он «вкладывает» свои возможности,

Причем имеются в виду не только собственно управленческие (онтологические) характеристики элементов государственного управления, но и их отражение в сознании участников управленческих процессов (гносеологические аспекты). Последнее особо актуально, поскольку по причине все еще низкой политической и управленческой культуры очень многих лиц как в государственном аппарате, так и за его пределами, по причине ограниченной управленческой информации и т.д. распространено непонимание содержания и назначения различных элементов государственного управления, а иногда и превратное, извращенное их понимание. В результате не всегда используются те элементы, которые пригодны для решения соответствующих управленческих задач, а если и используются, то не в самом рациональном сочетании. Не случайно в управлении требуется органическое единство знаний, искусства и опыта.

Вопросы для самопроверки:

- 1. Что является предметом курса «Система государственного и муниципального управления»?**
- 2. В чем состоит роль государства в обществе, или его «миссия»?**
- 3. Что значит применять системный подход в теоретической или практической деятельности?**
- 4. Каковы общественные функции государства?**
- 5. Какие Вы знаете определения понятия «система», какие из них Вас устраивают больше всего?**
- 6. Какими свойствами отличаются организованные, дезорганизованные и нейтральные системы?**
- 7. В чем состоит суть применения методов ингрессии и дезингрессии?**
- 8. Как действуют формирующий и регулирующий механизмы?**
- 9. Исходя из общенаучного смысла понятий «система» и «среда», как бы Вы определили систему и среду государственного управления?**
- 10. В чем заключается специфика государственного управления?**

Тема 5. Местное самоуправление в общей системе государственного управления

5.1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление — один из атрибутов демократического общества. Существование самоуправляющихся территориальных общностей с самостоятельными компетенциями делает управление более эффективным и в то же время обеспечивает участие граждан в управлении государством.

Защита и укрепление системы местного самоуправления в различных государствах Европы является одним из важнейших принципов государственного строительства. С целью закрепления этих принципов целый ряд европейских стран в 1985 г принял «Европейскую хартию местного самоуправления»[11].

В «Европейской хартии местного самоуправления» дается понятие местного самоуправления. *«Местное самоуправление означает право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных сушностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории*

Это право осуществляется советами или собраниями, члены которых были избраны в ходе свободных выборов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайной голосовании и которые могут иметь исполнительные органы, подотчетные им Это никоим образом не исключает возможности проведения собраний граждан, референдумов или иных форм непосредственного участия граждан в делах государства, насколько это предусматривается законом ».

Местное самоуправление, являясь самостоятельным обособленным явлением политической и социальной структуры общества, в системе государственного управления занимает место нижнего уровня управления. Основными элементами структуры местного самоуправления являются местные (муниципальные) органы власти.

Муниципальная власть — это система управления городом или селом (сельской территорией), предназначена для их развития и защиты, для удовлетворения гражданами города, села, сельской территории своих потребностей, для организации выполнения функционального предназначения города, села (сельской территории), включая сюда и их обязанности перед государством.

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. Муниципальная власть — понятие крайне общее; это своего рода единый символ, обозначающий всякую власть, существующую на местах

Эта власть существует в различных видах, в различных территориальных образованиях и в различных хозяйственных формах.

Не трудно заметить, что местная власть обсуждает разные по своей природе хозяйственные функции разных по своей природе местных поселений.

5.2. ФОРМЫ И ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В городе хозяйственная функция органов местной власти связана, естественно, с обслуживанием жителей функционирующей *урбанистической структуры* и той системы хозяйственных структурных связей, которые возникают в процессе этого функционирования.

В сельской же местности эта хозяйственная функция сопряжена с обслуживанием жителей сравнительно *редконаселенных сельских пространств* и, соответственно, тех систем хозяйственных связей, которые возникают внутри этих пространств.

Отметим, что хозяйственные функции городской и сельской местной власти не изолированы друг от друга, так как в процессе их возникновения и функционирования они пересекаются друг с другом: город, выделившись из сельской местности, не в состоянии играть какую-либо роль без этой местности. Он создает как бы тяготеющую к нему территорию, опутывая своими хозяйственными связями. Иногда эти связи захватывают целые континенты и многие страны.

Вместе с тем это пересечение хозяйственных функций не только не устраняет, но еще более подчеркивает *принципиальную разницу между городской и сельской муниципальной властью*, между городом и деревней, ведь в данном случае местная власть и той и другой хозяйственных форм вычленяется как сила, организующая это пересечение.

К сожалению, приходится констатировать тот факт, что в современной российской муниципальной науке, а в особенности в российском законодательстве, предпринята бесперспективная, на наш взгляд, попытка нивелировать разницу между сельской и городской местной властью [5].

Здесь выделяются прежде всего *городские формы*; при этом, как это ни удивительно, в тысячелетней истории городов мы наблюдаем *очень немного видов* организации городской власти по территориальному признаку. В сущности, таковых существует всего только два.

К первому виду территориальных форм можно было бы отнести города *с районной системой организации*.

В качестве примеров здесь можно вспомнить русские города с их «концами», «советскую модель» с районными советами, цеховую организацию европейских средневековых городов и т.д. Второй вид — это *единая (общегородская) система*, исключая внутреннее городское деление на дополнительные формы самоуправления или административного управления.

Типичный пример такого рода — города США, где не существует *внутригородского деления на самоуправляющиеся районы*, а также города почти всех стран с «английской» моделью самоуправления.

Формы организации местной власти в сельской местности также целиком и полностью зависят от *традиции и национального уклада*, однако и здесь можно выделить некоторые *общие виды*.

К *первому* из них можно отнести организацию местной власти в форме *сельских поселений* — деревень, аулов, сел и т.д.

К *второму* — так называемую *организацию сельской территории*, например графства в США и т.п.

Разница между этими видами очевидна. В первом случае мы имеем дело с *плотной группой населения*, сконцентрированной на небольшой территории и управляющей гораздо более значительной сельской территорией, хозяйственно связанной с ним; можно назвать такую группу населения поселением. Здесь следует обратить внимание на Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления» от 28 августа 1995 г., в части первой, главе первой, дающей следующее определение муниципального образования: «Муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». Совершенно очевидно, что Закон не определяет, что же такое поселение.

Во втором же случае *население расплывлено* на значительной территории, причем каждый из жителей управляет своей собственной частной территорией и объединены эти частные территории, как правило, искусственно, на основе действующего законодательства. Типичным примером такого рода может служить графство в США или сельский район в Российской Федерации.

Определимся, что *видом муниципальной власти* мы называем исторически установившийся *порядок взаимоотношений между местной властью и государством*.

До настоящего времени в истории человечества известны три вида муниципальной власти:

1. *Административная власть*, т.е. такая власть, когда местные органы государственной власти с их должностными лицами непосредственно назначаются государственной же властью, т.е. когда общиной руководит государство.

2. *Полное местное самоуправление*, т.е. право граждан общины на самостоятельное решение вопросов, отнесенных к ведению общины, включая сюда и право на самостоятельное создание органов местной власти.

3. *Смешанная форма*, когда в управлении общиной устанавливается некоторое двоевластие и она управляется как государственными органами, так и органами самоуправления. Как правило, в этих случаях одна ветвь власти формируется гражданами, а вторая назначается государственной властью «сверху».

Второй вид местной власти в истории России никогда не встречался. Этот вид обычно и связывают с идеями о полностью самоуправляемом обществе, именно этот вид сегодня пытаются привести в Россию.

Третий вид в истории России доминирующий. Вместе с тем этот вид наиболее непрочен, он постоянно эволюционирует либо в сторону первого, либо в сторону второго.

Впрочем, эволюция эта может быть весьма долгой. В России она иногда тянулась десятками лет. Этот вид способен очень быстро трансформироваться, но быстрая трансформация идет всегда в сторону возвращения к первому виду. Типичный пример такой трансформации — изменения в местной власти России в 1993 г. когда буквально в течение месяца третий вид был насильственно сверху трансформирован в первый.

При наличии первого вида местная власть, как правило, не является частью никакой собственности: ее бюджет является частью государственного. Земля, недвижимость, иная собственность, расположенная на территории, подчиненной местному органу местной власти, находясь в пользовании последнего, фактически является государственной собственностью.

Второй вид местной власти отличается наличием независимого местного бюджета, находящегося в полной собственности органа местной власти, а также земли, находящейся в границах управляемой им территории, и иного принадлежащего ему движимого и недвижимого имущества.

При смешанном виде устанавливаются те или иные формы контроля и государственного ограничения и регулирования местной (муниципальной) собственности.

ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Причины, побуждающие правительства почти всего мира мириться с органами местного самоуправления, кроются в необходимости *организации удовлетворения хозяйственных,*

культурных и иных потребностей общества.

Органы власти на местах, в каком бы виде и в каких бы формах они ни существовали, обязаны организовывать свою работу так, чтобы эти потребности были удовлетворены. Они обязаны исполнить свое функциональное предназначение, свои функции.

Функциями местной власти обычно называют те направления работы местной власти по удовлетворению потребностей сообщества, которые активно возникают в процессе существования и развития местного сообщества.

Если же возникает ситуация, при которой местная власть не исполняет свои функции, то следствиями этой ситуации являются либо, во-первых, медленное увядание местного сообщества, либо его восстание против государства и гибель и трансформация последнего.

С точки зрения видового аспекта местной власти различными (при различных видах власти) будут *способы исполнения функций*, а не сами функции.

Различными специалистами насчитывается до 30—35 основных функций муниципальной власти. Более или менее единодушно, в качестве *наиболее важных* из этих функций, признаются следующие:

- развитие территорий местного сообщества и земельного хозяйства;
- развитие городской архитектуры; общее планирование развития;
- организация работ для развития территории местного сообщества;
- решение жилищного вопроса;
- благоустройство территории местного сообщества;
- удовлетворение социальных нужд жителей местного сообщества;
- организация народного образования в муниципальном масштабе;
- поддержание правопорядка и борьба с преступностью;
- пожарная охрана;
- санитарное обеспечение жизнедеятельности местного сообщества и т.д.

Как отмечено выше, данные функции свойственны *любому виду местной власти*. Однако мировой опыт показал, что только та или иная система местного самоуправления в состоянии обеспечить наиболее полное и целостное исполнение властями своих собственных функций. Одна из главных проблем функционального аспекта местной власти — *соотношение функций местной власти с функциями регионального и центрального (федерального) управления*. Вопрос о разделении функциональных обязанностей между федеральным правительством, субъектом Федерации и местными органами власти — это не только вопрос эффективного функционирования всей системы властных отношений, но и индикатор значимости местного самоуправления в обществе, поскольку одним из существенных признаков его является наличие собственной компетенции, т.е. собственного круга дел, не совпадающего с государственными делами. Важно отметить, что *такое четкое разделение* должно быть не только на бумаге в виде законов, конституций, уставов, но и иметь реальное воплощение в жизни.

Проще говоря, те функции местной власти, которые были описаны выше, могут быть действительно функциями местной власти и исполняться ею или же могут быть закреплены за субъектом государства, центральной властью и исполняться ими.

Как правило, перечень функций, закрепленных за тем или иным уровнем, не является чем-то застывшим и стабильным. В обществе почти всегда идут процессы перераспределения функциональных обязанностей властей на разных уровнях. В целом можно выделить *три группы функций и полномочий, осуществляемых местными органами власти*:

1. Те, что относятся к *решению вопросов честного значения*, т.е. затрагивающие жизнедеятельность данного сообщества.
2. Функции, присущие *централизованному государственному управлению* и не передаваемые в ведение органов местной власти, такие как координация, контроль, надзор и т.д.

3. *Государственные функции передаются в ведение муниципальных и иных самоуправленческих образований* государственными органами. Передача производится в законодательном порядке, реализация переданных полномочий находится под контролем вышестоящего органа. Примером может служить широко распространенная практика исполнения муниципалитетами федеральных программ по социальному обеспечению в США и работа местных органов власти по ликвидации последствий стихийных бедствий в России.

Все три группы функций связаны между собой уже хотя бы тем, что перечень их не является постоянной прерогативой государственного и самоуправленческого органа и соотношение их может со временем меняться. Поэтому попытка провести абсолютные границы между ними (вплоть до противопоставления) не имеет ни теоретического обоснования, ни примеров в истории.

Наиболее общее противопоставление местных и региональных функций состоит в следующем- локальными признаются функции, которые могут осуществляться отдельными муниципальными и иными органами местного самоуправления, обладающими достаточно узкой территориальной юрисдикцией.

При определении задач, которые должно выполнять правительство на местах, необходимо учитывать фактор окружающей среды, т.е. распространение на сопредельные с территорией муниципалитета территории властных отношений иных государственных и самоуправленческих институтов.

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.

В России функциональное разграничение деятельности государственных и местных органов власти закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», где подробно рассматриваются всевозможные предметы ведения местного самоуправления - «В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления» (ст. 6, п. 1), при этом устанавливается право государственных органов, в том числе и региональных, самостоятельно формировать перечень таких вопросов.

Собственно Закон в ст. 6, п. 2 так определяет перечень функций местной власти:

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) местные финансы, формирование, утверждение и использование местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения [Решение Городского совета депутатов Новосибирска о бюджете города приведено в Приложении №3];
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 5) содержание и исполнение муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессиональных образований;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка и контроля за их деятельностью;
- 9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

26) создание условий для организации зрелищных предприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории \1 муниципального образования;

30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Как видно, хотя данный перечень попросту *смешивает функции местной власти с ее правами* и даже с *элементами ее основ*, что придает данному пункту Закона невнятный вид, общее понимание того, что же все-таки должны делать местные органы власти, *практически идентично американским представлениям об этом*.

Заметим, что примерно одинаковое понимание функций местной власти должно, по логике вещей, вести и к *схожему пониманию проблемы основ местной власти*. Однако в действительности этой схожести нет ни в законодательной базе, ни на практике.

В действительности это может означать либо то, что *нынешнее местное самоуправление в России создано искусственно*, либо то, что *оно не в состоянии нормально выполнять свои функции*.

Следует заметить, что функции местной власти, например, в дореволюционной России в значительной степени разнились с тем, что предлагает нынешний Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», и еще более разнились с тем, как это видят американские специалисты. Причина этих различий крылась в том, что местная власть в России существовала в условиях унитарного государства.

Россия никогда не была федерацией или конфедерацией; за исключением очень короткого промежутка современности, она почти тысячу лет была унитарным государством. Именно в силу этого местная власть в форме самоуправления никогда не имела функций, связанных с *поддержанием общественного порядка*. Государство всегда сохраняло за собой монополию на использование вооруженных сил; не представляли собой органы местного самоуправления и силы политической. Государство, кроме того, *сохраняло за собой достаточно жесткий контроль за их деятельностью и право произвольно менять перечень местных функций*. Все реформы местного самоуправления в России подтверждают это.

Более того, и сегодня достаточно одного президентского указа, чтобы местная власть была реформирована в ту или иную сторону. К сожалению, местное самоуправление в России

сегодня вещь настолько зыбкая и эфемерная, что говорить о стабильном исполнении ею функций просто не приходится.

Вопросы для самопроверки:

1. **Дайте определение местного самоуправления.**
2. **Какие Вы знаете теории, раскрывающие сущность местного самоуправления?**
3. **Какие Вы знаете формы и виды местного самоуправления?**
4. **Дайте характеристику системы функций местного самоуправления.**
5. **Какие расходы несут местные бюджеты на выполнение государственных функций?**
6. **Назовите основные принципы местного самоуправления и раскройте их содержание.**

Тема 6. Разработка и реализация государственной политики.

6.1. 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 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 век-юр 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.

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.

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 заимствований 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.

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*.

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 Президента РФ, 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.

• **Внеэкономическая политика** предусматривает ускорение интеграции России в мировое хозяйство, поддержку отечественных производителей посредством регулирования

конкуренции на внутреннем рынке, привлечение внешнего финансирования на наилучших для страны условиях, укрепление государственного контроля за внешнеэкономическими 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.

6.2. 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.

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.

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 на 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 финансируются в размере 35—40% к потребности. Полнее финансируется программа «Дороги России» (на 85%).

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, а жизнь страны в ее макро- и микроэкономическом измерении.

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. 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.

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 этом 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, это 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 состоянием 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 подкрепленные 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 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.

В реализации решений по обеспечению государственной политики принимают участие все ветви власти и уровни органов управления, 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.

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 в 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.

I

Правительство РФ на заседаниях регулярно заслушивает отчеты руководителей федеральных органов исполнительной власти о ходе исполнения поручений Президента РФ и состоянии исполнительской дисциплины.

1

Для повышения ответственности должностных лиц органов 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.

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.

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.

Вопросы для самопроверки:

- 1. Что такое государственная политика?**
- 2. Что такое идеология и национальная идея?**
- 3. Дайте содержание ежегодного послания Президента Р.Ф.**
- 4. По каким направлениям разрабатывается и реализуется социально-экономическая политика Р.Ф.?**
- 5. Каков механизм реализации государственной политики?**
- 6. Что понимается под государственным прогнозированием?**
- 7. Раскройте понятие «Общегосударственное планирование».**
- 8. Какие этапы включает в себя процесс принятия решения?**
- 9. Как осуществляется контроль за реализацией принятого решения?**

Тема 7. Основные направления государственного регулирования экономики.

7.1. Методы государственного регулирования экономики

Регулирование экономики является важнейшей функцией государства в условиях рыночного хозяйствования.

Осуществляя регулирование, государство обеспечивает правовые основы экономических решений, равные условия и стабильность правил хозяйствования, развивает сектора 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.

Чтобы экономика развивалась в нужном направлении, капитал направлялся в производство, формировался класс эффективных собственников, укреплялась национальная безопасность государства, саморегулирование 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. 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, устранил 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.

Государственное регулирование опирается на использование прямых и косвенных рычагов и методов. Воздействие на экономику осуществляется через право¹, бюджетную, банковскую системы, государственные заказы, таможенную. В процессе регулирования активно используются прогнозирование, планирование, контроль и другие функции управления.

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.

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 в 2 раза выше, чем даже в развитых странах запада.

Основным принципом расходов является целевое использование бюджетных средств. Приоритетом служит удовлетворение коллективных потребностей: структурная, инвестиционная поли-

тика, 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.

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.

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.

7.2. Государственное регулирование материального производства

Мировой опыт свидетельствует, что для выхода экономики из 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 непромышленной 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 договора (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 образуется из вкладов участников; произведенное и приобретенное в процессе деятельности имущество принадлежит ей на праве собственности.

В России становление частного предпринимательства идет не 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.

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 никакое хозяйствование невозможно. Государство регулирует как малый бизнес, так и крупные монополии.

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.

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 рисков, проектов, кредитуемых банками.

7.3. Регулирование фондового рынка

Рыночные отношения 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 бонусы 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.

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.

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.

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.

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, органы государственной власти 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.

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.

7.4. 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.

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 *рубли*. 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. Поэтому 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, 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 впоследствии. С середины лета 1992 г. была прекращена выдача Банком России кредитов банкам бывших республик СССР. В 1993 г. обмен банкнот решил судьбу рублевой зоны.

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.

7.5. 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 акционерных 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 субъектов РФ. 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..

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 то государственных 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. 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.

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.

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).

7.6. 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. 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 назначением¹. Поэтому решающую роль играют государственная поддержка, многоканальное финансирование, в том числе благотворительность.

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.

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.

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. ; 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 субъектов РФ, 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.

Вопросы для самопроверки:

- 1. Почему необходимо государственное регулирование экономикой в России?***
- 2. Каковы функции Министерства экономического развития и торговли РФ?***
- 3. Какие виды предпринимательства Вы знаете?***
- 4. Какова роль фондового рынка в экономике?***
- 5. В чём суть государственного регулирования денежного обращения?***
- 6. Какие отрасли относятся к социальной сфере?***
- 7. Особенности управления социальной сферой.***