

# РЫНОЧНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ, ИХ МОДЕЛИРОВАНИЕ, АНАЛИЗ И РЕШЕНИЕ

Анисимов С.А., к.т.н., доцент, заведующий отделом

*Научно-исследовательский финансовый институт Минфина РФ*

## Введение

Одной из существенных черт современного мира является переход от постиндустриального общества к информационному, в котором информация становится силой, оказывающей реальное воздействие на окружающую среду, а правовые механизмы - основным регулятором общественных отношений. На социально-экономическое состояние и развитие информационного общества, находящегося под воздействием сил государственного регулирования и рыночных механизмов саморегулирования, во всё большей степени влияют информационные, финансовые и правовые факторы, а также эффективность использования соответствующих ресурсов. В информационном обществе эффективность рыночных механизмов характеризуется скоростью усвоения на рынке новой информации и принятия адекватных ей экономических и финансовых решений и соответствующих правовых актов, а эффективность деятельности органов государственной власти характеризуется надёжностью государственных информационных и финансовой систем, правовой обоснованностью и функциональностью государственных решений и действий. [1 - 4].

Формирование информационного общества - это глобальный процесс, обеспечивающий создание необходимых условий для экономического процветания и свободного развития общества. Российское общество активно включилось в этот процесс, о чём свидетельствует лавинообразный рост числа пользователей, являющихся абонентами мобильной связи, работающих с компьютером, подключённых к сети Интернет и т.п. В этой связи отметим, что беспрецедентное по масштабам развитие сети Интернет во всём мире было основано, главным образом, на принципах саморегулирования. [5 - 7].

Вхождение России в мировое информационное сообщество регулируется и государством, по инициативе которого в 1999 году была разработана "Концепция формирования информационного общества в России", а в 2002 году была утверждена Федеральная целевая программа "Электронная Россия". В программе, в частности, отмечается, что применение информационных и коммуникационных технологий "имеет решающее значение для повышения конкурентоспособности экономики, расширения возможностей ее интеграции в мировую систему хозяйства, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления". [6, 7].

Сочетание механизмов рыночного саморегулирования и государственного регулирования является необходимым условием существования и развития информационного общества. Но между экономистами и политиками продолжаются острые дискуссии о степени участия государства в рыночной экономике, в ходе которых отстаиваются крайние точки зрения, когда одни считают любое государственное вмешательство злом для экономики, а другие, наоборот, - условием её развития. И те, и другие для обоснования своей точки зрения нередко находят исторические примеры, с помощью которых

в одних случаях демонстрируется неэффективность государства, а в других - рыночной экономики. [8, 9].

Например, утверждение, согласно которому уменьшение государственных расходов на 1% при прочих равных условиях ведёт к уменьшению спада валового внутреннего продукта на 1%, основывается на информации о сокращении темпов спада производства в России в 1995 - 96 гг. по сравнению с 1992 - 94 гг., когда государственные расходы были выше. Далее делается вывод, что экономический рост будет нулевым при сокращении государственных расходов минимум до 31% валового внутреннего продукта, а для роста 5 - 7% в год расходы необходимо сократить до 24 - 26%. Для обоснования используются примеры небогатых среднеразвитых стран (Сингапур, Гонконг, Тайвань, Южная Корея, Таиланд, Чили, Маврикий). Китай же по темпам экономического роста используется как пример для постановки "амбициозной" задачи, которую Россия может попытаться решить, но лишь после того, как догонит Китай по масштабам сокращения государственных расходов. [8].

С другой стороны, на основе идей Кейнса, опыта США и Германии по выходу из кризиса 1929-1933 гг. и опыта СССР по восстановлению довоенного уровня производства делается вывод о том, что гарантированные государственные заказы обеспечивают мультипликативный рост производства и покупательной способности населения, в результате чего восстанавливается нормальная циркуляция финансов в государстве, а сбор налогов и финансирование бюджетной сферы перестаёт быть неразрешимой проблемой. Высказывается мнение, что именно так США выходили из своей Великой Депрессии и сегодня в случае необходимости американское государство немедленно принимает аналогичные меры, а российский кризис вызван именно обвальным сокращением роли государства в управлении экономикой. При этом сравнение России с небольшими государствами, получившими изрядные вливания капитала извне, но не достигшими высокого уровня жизни, считается несправедливым. [9].

В этом случае представляется справедливым вопрос о том, что следует понимать под эффективностью расходов? Если ориентироваться на прибыль, то самыми эффективными будут частные вложения в наркобизнес. Государственные же расходы на здравоохранение, образование, науку не дают немедленной прибыли, но в конечном счёте являются эффективными, поскольку обеспечивают создание и сохранение квалифицированных трудовых ресурсов. А эффективность расходов на оборону в мирное время и на помощь другим странам характеризует не прибыль, а вероятность предотвращения войны и потери, которые понесёт страна в случае войны, в частности, из-за перехода тех или иных стран на сторону противника. [9].

И всё же у оппонированных сторон есть общая точка зрения на то, что проблемы с неэффективностью существуют и актуальны. Отличаются же мнения оппонентов в предлагаемых ими технологиях решения проблем, формах и методах государственного регулирования и его соотношении с механизмами саморегулирования.

Таким образом, исследование проблем саморегулируемой рыночной экономики и государственного регулирования представляется весьма актуальной задачей, решение которой необходимо для объективного анализа и решения многих сложных и противоречивых проблем информационного общества.

Задача имеет многоаспектный и междисциплинарный характер, так как в ней фокусируются многие экономические, финансовые, информационные и правовые проблемы. В этой связи особо возрастает роль методов моделирования, позволяющих без экспериментов на "живой" экономике объективно анализировать сложные взаимосвязанные проблемы и находить пути их решения.

Разработка и применение соответствующих моделей является важной теоретической задачей, имеющей значение для практики государственного управления и самоуправления в информационном обществе.

На макроэкономическом уровне особое значение имеют проблемы, возникающие в связи с падением уровня жизни, увеличением инфляции и безработицы, ростом теневой экономики и т.п. На решение этих проблем направлены основные макроэкономические цели государства, состоящие в создании условий для роста доходов и валового внутреннего продукта, увеличения занятости, обеспечения стабильного или плавно меняющегося уровня цен. Макроэкономическим целям соответствуют такие актуальные и приоритетные задачи государства в бюджетной сфере, как обеспечение устойчивого роста экономики и социальной стабильности на основе нормального функционирования и развития бюджетной системы и одновременного роста доходов работников государственного и частного секторов экономики. Государственные информационные и правовые системы призваны сыграть большую роль при решении соответствующих проблем и поставленных задач. [1, 5, 10 - 17].

Моделированию соответствующих макроэкономических и бюджетных проблем посвящён первый раздел статьи.

В рыночной экономике многие проблемы в обществе возникают в случаях, когда функции и ресурсы государственных и частных рыночных структур чётко не разделены. Чем более переплетены между собой эти функции и ресурсы, тем труднее отделить их друг от друга, тем больше коррупция, нецелевое и неэффективное расходование бюджетных средств и т.п. [4, 5, 11 - 17].

Разработке правовой модели для решения возникающих при этом проблем посвящён второй раздел статьи.

Одни из самых острых и актуальных вопросов государства и всего общества относятся к решению проблем саморегулирования, тесно связанных с задачами информатизации общества и повышения правовой грамотности и культуры населения. Своего апогея они достигают в жилищно-коммунальной сфере. [4, 5, 11, 16].

Анализу и решению соответствующих проблем посвящён третий раздел статьи.

Для решения поставленных задач используются методы макроэкономического, финансового, правового и математического анализа и моделирования, информационные средства и технологии, данные системы национальных счетов и традиционной статистики, действующая нормативно-правовая база.

## 1. Макроэкономическое моделирование

История показывает, что объективные противоречия между требованиями экономического роста и социальной стабильности при определённых условиях под воздействием стихии или неадекватного регулирования вызывают непредсказуемую, часто многократно усиленную и скоротечную реакцию и социально-экономические кризисы, иногда ставящие человечество на грань глобальной катастрофы. Математическое моделирование неустойчивых процессов позволило выявить общую причину катастроф - "резонансную" реакцию процессов на малые изменения условий их протекания. Неустойчивость экономических и финансовых процессов объясняется, в частности, тем, что на них влияет множество факторов, как природных, так и рукотворных, причём эти факторы постоянно меняются. [14].

Практика и исследования, в том числе в области теории моделирования и идентификации, доказали, что действие дестабилизирующих факторов в наибольшей степени проявляется тогда, когда "естественные" процессы протекают в свободной от регулирования стохастической среде или, наоборот, зарегулированы до такой степени, что возникают непре-

одолимые конфликты между регулируемыми факторами и стохастической средой. [14, 18, 19].

Развитие экономической науки и теории государства и права показало, что устойчивость социально-экономических систем возрастает, когда стохастическая рыночная среда, саморегулируемая с помощью механизмов частной инициативы и свободного предпринимательства, сдерживается и уравнивается нерыночной силой государства, управляемой с помощью правовых механизмов и в соответствии с общими целями, выраженными посредством макроэкономической, бюджетной и денежно-кредитной политики. Рыночные и нерыночные механизмы действуют на основе совершенно различных принципов. Чтобы они не препятствовали проявлению достоинств каждого из них и в то же время компенсировали недостатки друг друга, их необходимо чётко разделить. [1 - 3].

Важную роль здесь играет моделирование основных свойств рынка и государства. Адекватный аппарат для проведения подобных исследований предоставляют проверенные на практике и теоретически обоснованные методы макроэкономического анализа.

Их использование позволяет среди множества второстепенных дестабилизирующих факторов выявить самые существенные. Основываясь на соответствующих моделях, государство может вырабатывать адекватную макроэкономическую и бюджетную политику и выполнять необходимые регулирующие функции на государственном уровне.

Средства анализа рыночной экономики основываются на моделировании совокупного спроса и предложения и соответствующего поведения потребителей и производителей на рынке. При этом цена является основным показателем, в котором для потребителей и производителей сконцентрирована в агрегированном виде информация, необходимая им для принятия решений о поведении на рынке. [1].

Один из распространённых подходов к моделированию поведения потребителей и производителей на рынке основан на использовании зависимости совокупного спроса и предложения от уровня цен и определении их равновесных величин. При этом предполагается, что потребители и производители стремятся к достижению согласия на рынке, и это отражается в уровне цен, согласованном с совокупным спросом и предложением.

В моделях равновесия совокупный спрос моделируется в зависимости от уровня цен, по которым потребители готовы делать покупки.

Самая простая модель имеет нелинейный вид:

$$V_D * P_D = Q,$$

где

$V_D$  - объём потребления;

$P_D$  - уровень цен потребителей;

$Q = \text{const}$ .

В монетаристской теории предполагается, что  $Q$  равно произведению денежной массы на скорость обращения денег.

Логарифмируя это выражение, получим:

$$\ln V_D + \ln P_D = \ln Q.$$

Таким образом, если вместо переменных  $V_D$ ,  $P_D$  и  $Q$  рассматривать их логарифмы (ввести логарифмическую шкалу), то зависимость совокупного спроса от уровня цен становится линейной.

Дифференцирование приводит к следующему выражению:

$$d(\ln V_D) = -d(\ln P_D).$$

Эта запись в дифференциальной форме показывает, что, на сколько в логарифмической шкале увеличится уровень цен, на столько же снизится совокупный спрос. Видоизменим полученную формулу.

Так как:

$$d(\ln V_D) = dV_D/V_D,$$

$$d(\ln P_D) = dP_D/P_D,$$

то:

$$dV_D/V_D = -dP_D/P_D.$$

Данная запись в дифференциальной форме отражает тот же факт в терминах относительных величин (выраженных, например, в процентах). А именно, относительное увеличение уровня цен вызывает такое же относительное снижение совокупного спроса.

Модель совокупного спроса в более общей форме имеет вид:

$$d(\ln V_D) = -E_D \cdot d(\ln P_D), \quad (1)$$

где

$E_D$  - характеристика чувствительности совокупного спроса к изменению уровня цен.

Уравнение (1) отражает главное моделируемое свойство функции совокупного спроса, состоящее в том, что увеличение в логарифмической шкале уровня цен на величину  $d(\ln P_D)$  вызывает снижение совокупного спроса на величину:

- равную  $d(\ln P_D)$  при  $E_D=1$  (этот случай был рассмотрен вначале);
- больше, чем  $d(\ln P_D)$ , при совокупном спросе, чувствительном к изменению уровня цен ( $E_D > 1$ );
- меньше, чем  $d(\ln P_D)$ , при совокупном спросе, нечувствительном к изменению уровня цен ( $E_D < 1$ ).

На рис.1 изображено несколько кривых совокупного спроса. Пунктиром показана граница, используемая для установления соответствия реального совокупного спроса минимальным социальным стандартам, т.е. величине  $V_{D0} > 0$  минимального уровня потребления. Если реальный совокупный спрос находится левее пунктирной линии, то уровень жизни не соответствует минимальным социальным стандартам.

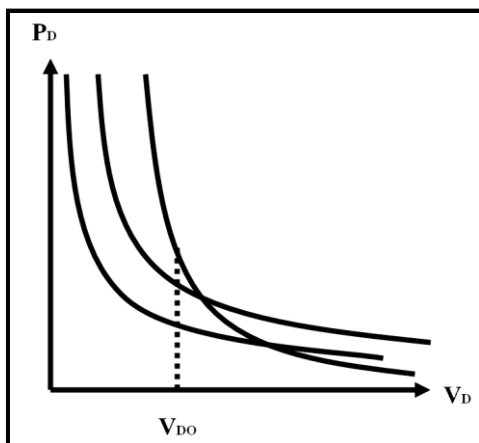


Рис.1. Семейство функций спроса

Если в уравнении (1):

$$E_D = \text{const.},$$

то функция совокупного спроса будет иметь вид:

$$V_D \cdot P_D^{E_D} = Q_1.$$

На константы  $Q_1$ ,  $E_D$  и  $V_{D0}$  могут влиять многие факторы. Со временем могут изменяться доходы и численность населения, потребительские вкусы и прочие факторы, оказывающие влияние на величины  $Q$ ,  $E_D$  и  $V_{D0}$ .

Может меняться и вид функции совокупного спроса. Таким образом, уравнение (1) задаёт целое семейство функций совокупного спроса.

Для всех кривых на рис. 1 характерным является только общий характер зависимости совокупного спроса от уровня цен, соответствующий уравнению (1). А именно, у любой кривой данного семейства совокупный спрос падает с ростом уровня цен.

По аналогии с определением семейства функций совокупного спроса можно задать семейство функций совокупного предложения в общей форме, отражающей положительную зависимость совокупного предложения от роста уровня цен:

$$d(\ln(V_{SM} - V_S)) = -E_S \cdot d(\ln P_S), \quad (2)$$

где

$V_S$  - объём выпуска;

$V_{SM} > 0$  - максимальный (недостижимый при данном уровне технологии) предел для выпуска;

$P_S$  - уровень цен производителей;

$E_S$  - характеристика чувствительности совокупного предложения к изменению уровня цен.

Уравнение (2) отражает главное моделируемое свойство функции совокупного предложения, а именно – увеличение в логарифмической шкале уровня цен на величину  $d(\ln P_S)$  вызывает рост совокупного предложения и приближение его к своему максимуму на величину:

- равную  $d(\ln P_S)$  при  $E_S=1$ ;
- меньше, чем  $d(\ln P_S)$ , при совокупном предложении, нечувствительном к изменению уровня цен ( $E_S < 1$ );
- больше, чем  $d(\ln P_S)$ , при совокупном предложении, чувствительном к изменению уровня цен ( $E_S > 1$ ).

Если в уравнении (2)  $E_S = \text{const.}$ , то функция совокупного предложения будет иметь вид:

$$(V_{SM} - V_S) \cdot P_S^{E_S} = Q_2.$$

На параметры и вид функции совокупного предложения могут влиять многие факторы. Со временем могут изменяться издержки и другие условия производства, оказывающие влияние на совокупное предложение.

Таким образом, уравнение (2) задаёт целое семейство функций совокупного предложения. На рис. 2 пунктиром показаны асимптота, характеризующая предельный, недостижимый при данном уровне технологии выпуск, и граница потенциальных производственных возможностей экономики, задаваемая величиной  $V_{SP} > 0$  потенциального уровня выпуска.

Для всех кривых на рис.2 характерным является только общий характер зависимости совокупного предложения от уровня цен, соответствующий уравнению (2). А именно, у любой кривой данного семейства совокупное предложение увеличивается с ростом уровня цен.

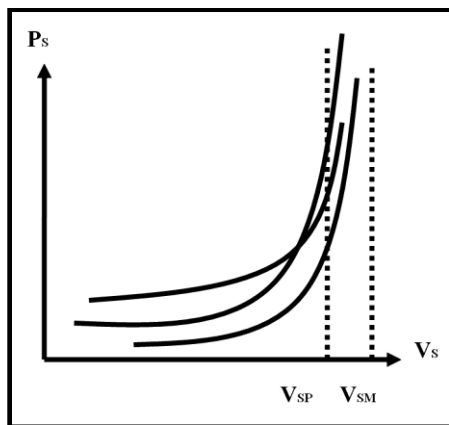


Рис.2. Семейство функций предложения

В силу зависимости функций совокупного спроса и предложения от многих параметров рыночная экономика находится в состоянии постоянного поиска равновесного состояния между совокупным спросом и предложением и движения к нему.

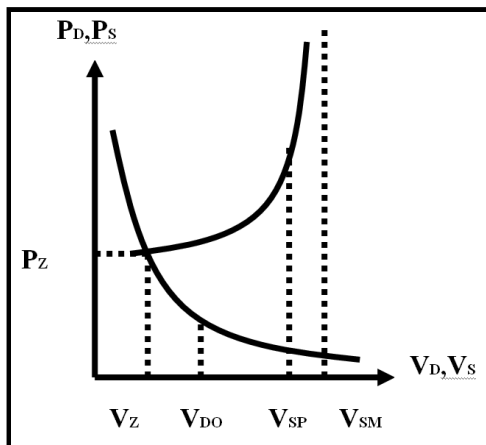


Рис.3. Равновесие спроса и предложения

В каждый момент времени равновесное состояние (точка согласия) определяется как точка **Z** пересечения кривых совокупного спроса и предложения (рис. 3). В этом состоянии совокупный спрос и предложение полностью уравнивают друг друга:

$$V_D = V_S = V_Z,$$

а уровни цен потребителей и производителей совпадают:

$$P_D = P_S = P_Z.$$

В реальности равновесное состояние не достигается. Изменчивость и большое количество факторов, не поддающихся полному учёту, но постоянно воздействующих на экономику, вызывают непрерывные, в частности, инерционные колебания реальных цен, совокупного спроса и предложения относительно положения равновесия, а также изменение самих функций совокупного спроса и предложения.

Поведение потребителей и производителей определяется не только стремлением к согласию по цене, но и другими мотивами, зависящими от действия многих неопределённых факторов. Например, если в результате действия различных факторов упали доходы населения или возросли производственные затраты,

потребители и производители могут попытаться компенсировать свои потери.

Если такая компенсация возможна, это должно отразиться в рассматриваемых моделях посредством изменения функций совокупного спроса или предложения. Для простоты предположим, что одна из функций (или совокупного спроса, или совокупного предложения) фиксирована.

Рассмотрим развивающийся процесс выравнивания совокупного спроса и предложения, который инициируется ростом затрат производителей под воздействием некоторых факторов, например, таких, как повышение цен на ресурсы или увеличение налогов на производителей. При росте затрат естественно ожидать от производителей повышения цен, с помощью которого они могут попытаться компенсировать рост затрат и сохранить свои доходы.

Пусть:

$P_1 = P(t_1)$  – равновесный уровень цен в период  $t_1$  до роста затрат;

$P_2 = P(t_2)$  – равновесный уровень цен в период  $t_2$  после роста затрат,

причём уровень цен вырос:

$$P_2 > P_1.$$

Соответствующие равновесные выпуски обозначим через  $V_1$  и  $V_2$ .

Предположим, что функция совокупного спроса фиксирована, т.е. потребители реагируют на рост цен только изменением своего спроса. Так будет, например, если доходы потребителей, их вкусы и другие факторы, влияющие на функцию совокупного спроса, не меняются.

Тогда точка равновесия просто перемещается по кривой совокупного спроса. Рассмотрим возможности производителей в этом случае, которые могут повлиять на функцию совокупного предложения.

Из формул, приведенных при определении совокупного спроса, следует, что:

$$E_D = -d(\ln V_D)/d(\ln P_D) = -(dV_D/V_D)(dP_D/P_D).$$

Так как с ростом уровня цен совокупный спрос падает, то:

$$V_2 < V_1.$$

Таким образом:

$$dV_D = V_2 - V_1 < 0,$$

$$dP_D = P_2 - P_1 > 0,$$

$$E_D > 0.$$

Для определённости заменим значения  $V_D$  и  $P_D$  на средние величины:

$$V_D = (V_1 + V_2)/2,$$

$$P_D = (P_1 + P_2)/2.$$

После подстановки выражений для  $dV_D$ ,  $V_D$ ,  $dP_D$  и  $P_D$  в формулу для  $E_D$  с учётом знаков получим:

$$E_D = ((V_1 - V_2)/((V_1 + V_2)/2))/((P_2 - P_1)/((P_1 + P_2)/2)).$$

Отсюда следует, что:

$$E_D = ((V_1 - V_2) * (P_1 + P_2))/((V_1 + V_2) * (P_2 - P_1)).$$

Таким образом:

$$E_D = (V_1 * P_1 - V_2 * P_1 + V_1 * P_2 - V_2 * P_2) / (V_1 * P_2 + V_2 * P_2 - V_1 * P_1 - V_2 * P_1).$$

Предположим, что поведение производителей, под воздействием которого формируется функция совокупного предложения, мотивируется стремлением к получению максимального дохода, который увеличи-

вается с ростом уровня цен и объёмов потреблённого выпуска. Производство уровня цен на объёмы потреблённого выпуска определяет совокупную выручку производителей, которая до роста производственных затрат и повышения уровня цен равна  $V_1 * P_1$ , а после -  $V_2 * P_2$ . Сравним эти величины при различных значениях чувствительности совокупного спроса к изменению уровня цен. Возможны следующие варианты.

**Вариант 1:**

$$E_D < 1,$$

тогда

$$V_2 * P_2 > V_1 * P_1.$$

Это означает, что в результате действий производителей, стремящихся компенсировать рост производственных затрат, уровень цен может повыситься, а совокупная выручка - увеличиться. В данном случае поведение производителей ведёт к изменению функции совокупного предложения при неизменной функции совокупного спроса.

**Вариант 2:**

$$E_D > 1.$$

Тогда:

$$V_2 * P_2 < V_1 * P_1.$$

Это означает, что повышение цен производителями не приведёт к увеличению совокупной выручки. Функция совокупного предложения не меняется, вполне возможно сокращение производства и падение выпуска.

Рассмотрим теперь развивающийся процесс выравнивания совокупного спроса и предложения, который инициируется уменьшением доходов потребителей под воздействием некоторых факторов, например, таких, как увеличение налогов на потребителей. При уменьшении доходов естественно ожидать, что потребители будут стремиться делать покупки по более низким ценам, пытаясь компенсировать уменьшение своих доходов.

Пусть уровень цен понизился:

$$P_2 < P_1.$$

Предположим теперь, что функция совокупного предложения фиксирована, т.е. производители реагируют на уменьшение цен только изменением величины своего предложения. Так будет, например, если производственные издержки и другие факторы, влияющие на функцию совокупного предложения, не меняются.

Тогда точка равновесия просто перемещается по кривой совокупного предложения. Рассмотрим возможности потребителей, которые могут повлиять на функцию совокупного спроса в этом случае.

Из формул, приведенных при определении совокупного предложения, следует, что:

$$E_S = -d(\ln(V_{SM} - V_S)) / d(\ln P_S) = \\ = -(d(V_{SM} - V_S) / (V_{SM} - V_S)) / (dP_S / P_S).$$

Так как с уменьшением уровня цен совокупное предложение падает, то:

$$V_2 < V_1 < V_{SM}.$$

Таким образом:

$$d(V_{SM} - V_S) = V_1 - V_2 > 0,$$

$$dP_S = P_2 - P_1 < 0,$$

$$E_S > 0.$$

Для определённости заменим значения  $V_S$  и  $P_S$  на средние величины:

$$V_S = (V_1 + V_2) / 2,$$

$$P_S = (P_1 + P_2) / 2.$$

После подстановки выражений для  $dV_S$ ,  $V_S$ ,  $dP_S$  и  $P_S$  в формулу для  $E_S$  с учётом знаков получим

$$E_S = ((V_1 - V_2) / ((2 * V_{SM} - V_1 - V_2) / 2)) / ((P_1 - P_2) / ((P_1 + P_2) / 2)).$$

Отсюда следует, что

$$E_S = ((V_1 - V_2) * (P_1 + P_2)) / ((V_1 + V_2) * (P_1 - P_2)).$$

Таким образом

$$E_S = (V_1 * P_1 - V_2 * P_1 + V_1 * P_2 - V_2 * P_2) / V',$$

где

$$V' = 2 * V_{SM} * P_1 - 2 * V_{SM} * P_2 + V_1 * P_2 + V_2 * P_2 - V_1 * P_1 - V_2 * P_1.$$

Предположим, что поведение потребителей, под воздействием которого формируется функция совокупного спроса, мотивируется стремлением к минимальным затратам на покупки, которые уменьшаются с уменьшением уровня цен. Производство уровня цен на объёмы потреблённого выпуска определяет совокупные затраты потребителей.

До уменьшения доходов совокупные затраты потребителей равны  $V_1 * P_1$ , а после -  $V_2 * P_2$ . Сравним эти величины при различных значениях чувствительности совокупного предложения к изменению уровня цен. Возможны следующие варианты.

**Вариант 3:**

$$E_S > 1.$$

Тогда:

$$V_1 * P_1 > V_2 * P_2 + V_{SM} * (P_1 - P_2) > V_2 * P_2.$$

Это означает, что в результате действий потребителей, стремящихся компенсировать уменьшение доходов, уровень цен может снизиться, а совокупные затраты на покупки - уменьшиться. В данном случае поведение потребителей ведёт к изменению функции совокупного спроса при неизменной функции совокупного предложения.

**Вариант 4:**

$$E_S < 1.$$

Тогда:

$$V_1 * P_1 < V_2 * P_2 + V_{SM} * (P_1 - P_2).$$

В этом случае сказать, могут ли потребители изменить функцию совокупного спроса и снизить уровень цен и затрат на покупки, нельзя.

Рассмотренные случаи роста производственных издержек и уменьшения доходов населения связаны с массой социально-экономических проблем, в частности, с таким явлением, как безработица. Для моделирования связей между ростом цен, уменьшением доходов и безработицей применяют функцию Филлипса, которую можно определить с помощью дифференциального уравнения:

$$E_U * d(\ln I_P) = -d(\ln U),$$

где

$U$  - уровень безработицы;

$I_P$  - инфляция цен;

$E_U$  - характеристика чувствительности инфляции к безработице.

В краткосрочном периоде функция Филлипса устанавливает зависимость между инфляцией цен  $I_P$  и уровнем безработицы  $U$  и показывает в логарифмической шкале рост инфляции цен с коэффициентом  $E_U$  при снижении безработицы. В свою очередь, на рост цен влияют такие факторы, как инфляция заработной платы и снижение производительности труда, проис-

ходящее, например, при снижении безработицы ниже некоторого уровня. Этот факт обычно отражается следующей зависимостью:

$$d(Lnlw)=d(LnlP)+d(LnL),$$

где

$lw$  - инфляция заработной платы;

$L$  - производительность труда.

Отсюда следует, что рост инфляции цен может быть вызван ростом инфляции заработной платы, а также падением производительности труда, в том числе при увеличении занятости.

Рассмотренные модели показывают, что в рыночной экономической системе заложены механизмы саморегулирования, которые позволяют ей реагировать на изменения, происходящие как внутри системы, так и вне её. При этом, если такие изменения вызывают ухудшение экономического состояния обеих или одной из сторон на рынке спроса и предложения (производителей и (или) потребителей), то каждая из сторон стремится компенсировать ухудшение своего состояния за счёт другой стороны. При определённых условиях, как показывают варианты 1 и 3, они могут сделать это. В других же случаях это оказывается невозможно.

В любом случае рыночная экономика подвержена влиянию изменений, вызывающих социально-экономические проблемы. В вариантах 1 и 3 эти проблемы порождают недовольство одной из сторон, в вариантах 2 и 4 недовольны все. В случаях, когда изменения происходят на крутых участках кривых совокупного спроса и предложения, начинают проявляться явления неустойчивости (математической некорректности), которые могут привести к кризисам взрывного характера [14, 19].

Ситуация усугубляется ещё тем, что достоверность информации и неэффективные решения в информационном обществе мгновенно отражаются на социально-экономических процессах. Как показывают исследования, за которые в 2001 и 2002 гг. были присуждены Нобелевские премии по экономике, информационные, психологические и многие другие факторы неэкономической природы играют большую роль в современной экономике и создают проблемы с качеством принимаемых экономических решений и с самими механизмами их принятия [20].

Далее рассматриваются некоторые модели, в которых отражено участие государства в регулировании рыночной экономики. С их помощью анализируется государственная политика, направленная на решение некоторых рыночных проблем. Исследуются также отдельные проблемы, создаваемые самим государством. Некоторые из рыночных проблем решаются государством с помощью методов макроэкономической и бюджетной политики. Для её анализа обратимся к моделированию макроэкономических зависимостей между показателями системы национальных счетов, описывающими рыночную экономику и государственный бюджет.

Рассмотрим следующее соотношение:

$$D=R+C+X+G, \quad (3)$$

где

$D$  - валовый внутренний продукт;

$R$  - расходы на личное потребление;

$C$  - валовые частные инвестиции;

$X$  - чистый экспорт (т.е. экспорт за вычетом импорта);

$G$  - правительственные закупки и валовые инвестиции.

Соотношение (3) основано на реальной макроэкономической информации, в чём можно убедиться с помощью табл.1, в которой представлены реальные данные на примере экономики США [21].

Таблица 1  
ДАННЫЕ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВАЛОВОГО  
ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА США

Млрд. долл. США

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>D</b>	7 400,5	7 813,2	8 318,4	8 781,5	9 274,3	9 824,6	10 082,2	10 446,2
<b>R</b>	4 969,0	5 237,5	5 529,3	5 856,0	6 246,5	6 683,7	6 987,0	7 303,7
<b>C</b>	1 143,8	1 242,7	1 390,5	1 538,7	1 636,7	1 755,4	1 586,0	1 593,2
<b>X</b>	-84,3	-89,0	-89,3	-151,7	-249,9	-365,5	-348,9	-423,6
<b>G</b>	1 372,0	1 421,9	1 487,9	1 538,5	1 641,0	1 751,0	1 858,0	1 972,9

Как известно, многие апробированные варианты макроэкономической и бюджетной политики основаны на использовании модели мультипликатора расходов. Её применение связано с некоторыми проблемами и возможно при соблюдении ряда условий. Для их рассмотрения обратимся к выводу модели мультипликатора.

Если  $F$  - доход потребителей, то:

$$F=D-T,$$

где

$T$  - чистые налоги (т.е. налоги за вычетом субсидий).

Одно из условий применения модели мультипликатора связано с тем, что в экономике должны существовать резервы для увеличения доходов потребителей и роста потребления. Тогда поведение потребителей при увеличении их доходов характеризуется показателем, называемым предельной склонностью к потреблению.

Для того чтобы отразить основное моделируемое свойство связи между уровнем потребления и доходами, целесообразно использовать уравнение в дифференциальной форме:

$$dR=r*dF,$$

где

$r$  - предельная склонность к потреблению.

Предположим, что:

$$r=const.$$

В этом случае зависимость потребления от доходов описывается линейной функцией вида:

$$R=R_0+r*F,$$

где

$R_0$  - автономный (фиксированный) уровень потребления,

Данная формула показывает, что при увеличении доходов на единицу расходы на потребление возрастают на величину, равную предельной склонности к потреблению.

Отсюда следует:

$$R=R_0+r*(D-T).$$

Другое условие моделирования связано с тем, что в экономике должны существовать резервы для роста валового внутреннего продукта и увеличения чистого экспорта. В этом случае поведение импортёров при росте валового внутреннего продукта характеризуется показателем, называемым предельной склонностью к импорту.

В дифференциальной форме:

$$dX=-x*dD,$$

где

$x$  - предельная склонность к импорту.

При  $x=const$ . получим линейную зависимость чистого экспорта от валового внутреннего продукта:

$$X=X_0-x*D,$$

где

$X_0$  - автономный (фиксированный) элемент в чистом экспорте,

Данная формула показывает, что при увеличении валового внутреннего продукта на единицу чистый экспорт уменьшается на величину предельной склонности к импорту.

Подставляя полученные выражения в формулу для дохода  $D$ , получим:

$$D=R_0+r*(D-T)+C+X_0-x*D+G.$$

Разрешая это уравнение относительно  $D$ , получим:

$$D=M*(R_0+X_0-r*T+C+G), \quad (4)$$

где:

$$M=1-r+x. \quad (5)$$

Величина  $M$  в выражении (5) называется мультипликатором расходов. Согласно формуле (4), если увеличить на единицу расходы на инвестиции, государственные закупки или чистый экспорт, то валовый внутренний продукт возрастёт на величину мультипликатора  $M$ . В то же время увеличение чистых налогов на единицу ведёт к уменьшению валового внутреннего продукта на величину  $M*r$ , которая при  $r<1$  будет меньше  $M$ .

Модель мультипликатора была выведена в предположениях, что в экономике есть резервы для увеличения доходов, потребления, валового внутреннего продукта и чистого экспорта. В этом случае она показывает, в частности, что государственные расходы являются результативным средством регулирования экономической активности, эффективность которого зависит от показателей уровня жизни, налоговой системы, внешней торговли.

Чем больше мультипликатор расходов, тем более эффективным будет бюджетное решение об увеличении государственных закупок. При этом рост валового внутреннего продукта будет тем больше, чем больше государственные закупки, инвестиции и чистый экспорт и меньше налоги, так как мультипликативный эффект налогов, измеряемый величиной  $r$ , при  $r<1$  меньше мультипликативного эффекта государственных закупок, инвестиций и чистого экспорта, равного единице.

В этой связи отметим первичный характер государственной политики расходов по сравнению с налоговой политикой (этот же вывод следует из правовой модели государства). Кроме того, необходимо заметить, что мультипликатор расходов тем меньше, чем больше предельная склонность к импорту, так как с её ростом всё более значительная часть прироста совокупного дохода уходит на оплату импорта.

Если обратиться к моделям равновесия совокупного спроса и предложения, то рассмотренный случай применения модели мультипликатора соответствует условию:

$$V_z << V_{sp}.$$

Это условие означает, что реальный уровень предложения много меньше потенциально возможного и в экономике есть резервы для увеличения выпуска.

Бюджетную политику, основанную на использовании модели мультипликатора, для преодоления кризисных

явлений в экономике проводят многие государства, которые увеличивают, например, расходы на военные закупки.

О роли государства в преодолении кризисов свидетельствует теория государства и права, в которой появление государства как института власти связывается с природными катаклизмами на Земле в период неолита. Согласно этой теории именно кризисные явления на Земле, ограничившие ресурсы и приведшие к невозможности дальнейшего существования присваивающей экономики, обусловили необходимость перехода к производящей экономике, что потребовало соответствующих правовых норм, реализующего их института власти и необходимых для этого финансовых ресурсов.

Статистические данные подтверждают, что и в современном мире активность государства всегда резко возрастает при возникновении чрезвычайных ситуаций (войн, депрессий, бедности, загрязнения окружающей среды и т.п.).

На рис. 4 представлен график, отражающий тенденции в динамике налогов и государственных расходов США, сглаженные с интервалом примерно в 5 лет. График показывает, что в США активность государства резко возрастала в периоды мировых войн и социально-экономических кризисов [1].

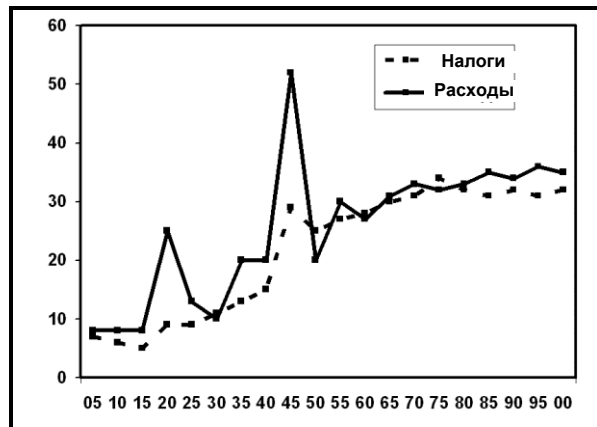


Рис.4. Государственные расходы и налоги в США в 1900-2000 гг. в % от ВВП

В табл.2 приведены данные о государственных расходах (их иногда называют общественными) в некоторых из 30 стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и в России в 1998 г. В большинстве развитых стран они высоки и составляют 40-50% от валового внутреннего продукта [22].

Таблица 2  
ОБЩЕСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ОЭСР и России в 1998 году

Страна	Расходы в % к ВВП
США	30,5
Великобритания	40,0
Канада	42,6
Германия	45,6
Франция	52,3
Дания	55,7
Швеция	56,1
Россия	35,0

Однако для осуществления бюджетной политики расходов государство должно предусмотреть источники доходов. В частности, расходы по отдельным статьям бюджета могут быть увеличены за счёт перераспределения государственных расходов в бюджете или заимствования.

Расходы могут быть также увеличены за счёт роста налогов. Но увеличение налогов может создать проблемы, некоторые из которых рассмотрим для случая:

$$V_z < V_{Do}$$

В случае справедливости этого неравенства реальное удовлетворение спроса не соответствует минимальным социальным стандартам и много меньше его, так что население живёт в бедности. Увеличивать в этом случае налоги бессмысленно, так как это оказывается невыгодным и потребителям, и производителям. Проанализировать последствия увеличения налогов можно с помощью результатов, ранее полученных с учётом чувствительности совокупного спроса и предложения к изменению уровня цен.

Как было показано в варианте 1, производитель может за счёт увеличения уровня цен увеличить выручку и тем самым компенсировать рост налогов, в результате которого увеличиваются производственные издержки. Так как в этом случае товар будет предлагаться покупателю по более высокой цене, то это значит, что налоговое бремя ложится на покупателя.

Если население бедное, то налоги, которые входят в цену на товары, делают его ещё беднее. В результате спрос на товары уменьшится. Продавец может сохранить свой доход, продавая товар худшего качества или по прежней цене, но неофициально. В этом случае для теневого сектора могут появиться объективные причины, созданные самим государством.

В варианте 2 производитель не может за счёт увеличения уровня цен увеличить выручку и тем самым компенсировать рост налогов, увеличивающих производственные издержки. В этом случае налоговое бремя ложится на производителя, условия производства ухудшаются и производитель сокращает его, что ухудшает социально-экономическую ситуацию, или уходит в тень.

К аналогичным эффектам ведёт увеличение издержек производства в силу внешних обстоятельств, например, из-за удорожания энергоресурсов, изменения валютного курса, повышения оплаты труда и т.п. В любом случае увеличение издержек производства ведёт к повышению уровня цен, падению производства, снижению выпуска и уровня жизни.

Подобные же явления наблюдаются в вариантах 3 и 4, когда доходы потребителей уменьшаются в результате роста налогов на них, при этом вариант 3 аналогичен варианту 1 с тем только отличием, что компенсировать рост налогов в этом случае могут не производители, а потребители.

Большая проблема возникает также в случае, когда

$$V_z < V_{Do},$$

т.е. когда минимальные социальные стандарты  $V_{Do}$  и часть общественно значимых товаров и услуг (например, таких, как медицинская помощь) для значительной части населения оказывается недоступной по цене, поскольку равновесие устанавливается в точке  $V_z$ , в которой рыночные цены выше тех, которые население может платить.

Решая подобную проблему, государство обычно обращается к механизмам субсидирования и льготирования, но при этом часть объёмов товаров и услуг оказывается вне ценового регулирования, так как выпуск в нужном размере фактически отсутствует. В результате эта часть объёмов товаров и услуг оказывается доступной людям лишь через распределение посредством талонов, очередей и т.п., что стимулирует бюрократию и коррупцию и вызывает другие социальные проблемы, которые ложатся дополнительным бременем на государство.

До сих пор рассматривался случай, когда производство находится далеко от своих потенциальных возможностей. Однако социально-экономические проблемы могут иметь место и тогда, когда:

$$V_{Do} \approx V_{Sp}$$

В этом случае модель мультипликатора неприменима.

Это условие означает, что реальный уровень предложения близок к потенциально возможному, так что в экономике практически нет резервов для увеличения выпуска. Здесь возникают другие проблемы, связанные с "перегревом" экономики.

А именно: угроза экономике исходит от роста спроса, который при незначительном росте производства вызывает резкое увеличение уровня цен. Возникает инфляция спроса, которая может перейти в гиперинфляцию и дестабилизировать социально-экономическую обстановку.

В такой ситуации, когда экономика работает на пределе производственных возможностей, увеличение государственных расходов может привести к падению уровня жизни и росту теневой экономики. Для предотвращения экономической и социальной дестабилизации, которая может быть в периоды быстрого экономического роста, необходимо принимать меры к сдерживанию экономики, так как рост объёмов производства и высокий уровень занятости повышают цены и заработную плату, что стимулирует инфляцию.

Поэтому, когда рост экономики становится слишком быстрым или когда безработица снижается до чрезмерно низкого уровня, государство для предотвращения безудержной инфляции может использовать в коротком периоде рычаги бюджетной политики, например, уменьшить бюджетный дефицит.

Таким образом, некоторые проблемы рыночной экономики могут успешно решаться государством с помощью адекватной макроэкономической и бюджетной политики. В то же время неадекватная административная и бюджетная, в частности налоговая, политика государства стимулируют теневую экономику, что создаёт новые серьёзные проблемы для государства и всего общества.

Для стабилизации ситуации бюджетные решения должны быть направлены на оказание поддержки как потребителям, так и производителям. В частности, необходимо ослабление давления государства на экономику, причём с учётом не только уровня официального налогового бремени, но и давления, косвенно действующего через узаконенные административные полномочия всевозможных инспекций, фондов и прочих подобных государственных и даже негосударственных структур.

Затраты, которые производители вынуждены нести для выполнения неограниченных требований подоб-



ных структур, играют гораздо более отрицательную роль, чем высокие налоговые ставки. Поэтому если государство не принимает надлежащих мер, регулирующие функции берёт на себя теневая экономика.

Для оценки теневой экономики обратимся к следующей модели:

$$D=W+B+T_N, \quad (6)$$

$$W=W_o+W_s,$$

где

$W$  - оплата труда наёмных работников;

$B$  - валовые прибыль экономики и смешанные доходы;

$T_N$  - чистые (за вычетом субсидий) налоги на производство и импорт;

$W_o$  - официальная оплата труда;

$W_s$  - скрытая оплата труда.

Важной особенностью системы национальных счетов является учёт теневого сектора в составе оплаты труда наёмных работников. В табл.3 и 4 приведены соответствующие данные Госкомстата России [23].

**Таблица 3**  
**ФОРМИРОВАНИЕ ВАЛОВОГО ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ИСТОЧНИКАМ ДОХОДОВ\***

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
$D$	1 428,5	2 007,8	2 342,5	2 629,6	4 823,2	7 305,6	9 039,4	10 863,4
$W$	647,9	1 022,6	1 202,9	1 263,0	1 933,6	2 937,2	3 860,4	5 010,5
$T_N$	169,9	285,8	356,3	419,9	758,1	1 248,5	1 396,1	1 481,7
$B$	610,7	699,4	783,3	946,7	2 131,5	3 119,9	3 782,9	4 371,2

\* Текущие цены – млрд. руб., до 1998 г. – трлн. руб.

**Таблица 4**  
**СКРЫТАЯ ОПЛАТА ТРУДА В СОСТАВЕ ОПЛАТЫ ТРУДА НАЁМНЫХ РАБОТНИКОВ**

Годы	$D$	$W_s$	$W_s$ (% от $D$ )
1995	1 428,5 трлн. руб.	110,0 трлн. руб.	7,7 %
1996	2 145,6 трлн. руб.	255,0 трлн. руб.	11,9 %
1997	2 342,5 трлн. руб.	270,0 трлн. руб.	11,5 %
1998	2 629,6 млрд. руб.	270,0 млрд. руб.	10,3 %
1999	4 823,2 млрд. руб.	525,0 млрд. руб.	10,9 %
2000	7 305,6 млрд. руб.	810,0 млрд. руб.	11,1 %
2001	9 039,4 млрд. руб.	1 004,0 млрд. руб.	11,1 %
2002	10 863,4 млрд. руб.	1 249,0 млрд. руб.	11,5 %

На основе этих данных размеры теневой экономики можно оценить в пределах 10,5 - 11,5% от валового внутреннего продукта. Но, как показывают исследования с помощью более сложных моделей, в частности, основанных на минимаксной идентификации, это является оценкой по минимуму [12, 14].

Если теневой сектор не связан с криминальной деятельностью типа наркобизнеса и т.п., то, как было показано, он является объективной реакцией на неадекватную налоговую и административную политику и смягчает социально-экономические последствия кризисных явлений и дестабилизации. Когда государство в узаконенном порядке осуществляет в финансовой сфере фискальную политику без адекватных механизмов бюджетного и денежно-кредитного регулирования, призванных исправлять недостатки рыночной экономики, оно вместе с законодательной базой входит в антагонистическое противоречие с обществом, для которого неофициальные законы теневого сектора оказываются предпочтительнее.

Это - реальность, которая отмечается многими юристами, при этом в юриспруденции делается различие

между законом, принятым государственной властью, и правовыми нормами, объективно существующими в обществе ("естественным правом"). [3, 24].

В идеальном государстве теневой сектор, даже тот, который не связан с криминальной деятельностью типа наркобизнеса, весьма нежелателен. Он создаёт государству и всему обществу проблемы в информационной сфере. В частности, как уже отмечалось, циркуляция недостоверных данных снижает защищённость и эффективность решений юридических и физических лиц, в том числе государства.

Неэффективность своих решений государство усугубляет и само, пытаясь компенсировать недостоверность информации детальным расписыванием и мелочным контролем за доходами и расходами, громоздкой отчётностью, ростом количества циркулирующих показателей и учреждений, выполняющих функции расчёта и контроля [14, 15].

При этом можно утверждать, что каждая изначальная погрешность в данных в 1% возрастает с каждым новым лишним показателем и лишней функцией как минимум на 1%, так что при 10 лишних показателях и функциях погрешность увеличивается до 10%. [14].

Отметим, что при проведении расчётов для конкретных данных необходимо опираться на методологические принципы, обеспечивающие сопряжение моделей с информацией. В частности, обязательным является учёт факторов неустойчивости и неопределённости (неточности и недостоверности), а также точности (степень адекватности) идентификации экономической системы и состояния, в котором она находится [14, 19].

## 2. Бюджетные принципы и правовая модель государства

В настоящее время мировой финансовой наукой и практикой выработаны фундаментальные бюджетные принципы, согласно которым [22]:

- бюджет должен быть всеохватывающим (полным), должно соблюдаться единство бюджета, т.е. он должен охватывать все министерства, фонды и любые другие организации, осуществляющие государственную деятельность;
- расписывание (резервирование) определённых доходов на определённые цели не допускается;
- каждый расход должен иметь чёткую цель;
- ассигнования должны выдаваться на один финансовый год;
- экономия ресурсов бюджета и эффективность расходов должны быть руководящими принципами;
- информация должна быть прозрачной и открытой в отношении и содержания бюджета, и результатов его исполнения.

На практике степень соблюдения бюджетных принципов в действующих системах государственной власти в разных странах различна.

Нарушение фундаментальных бюджетных принципов во многих странах происходит из-за существования государственных внебюджетных фондов. В некоторых странах фрагментация государственного бюджета доходила, например, до 20 - 30 внебюджетных фондов в Венгрии и 100 в Болгарии, но, руководствуясь требованиями Европейского Союза, они постепенно приступили к сокращению числа внебюджетных фондов [22].

В России существование государственных внебюджетных фондов (пенсионного, социального и обяза-

тельного медицинского страхования, а также занятости) предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации (статья 144), при этом вопросы финансирования социальной сферы почти полностью регулируются этими фондами со своими собственными бюджетами и законами.

Между тем, основной задачей государства, как юридического лица, в социальной сфере является, по нашему мнению, социальное обеспечение, основанное на налогах и бюджетных ресурсах, которыми государство реально располагает в том или ином периоде.

Как отмечают специалисты по бюджету из многих стран, если государственные ресурсы находятся вне бюджета и заранее предназначены некоторым фондам, то они могут отражать позиции, не отвечающие актуальным политическим приоритетам государства в данный период [22].

Нарушение бюджетных принципов происходит также в том случае, когда определённые доходы и расходы заранее расписываются на определённые цели. В России это делается, например, через единый социальный налог. Действительно, в этом случае заранее предусмотрено, на что будут расходоваться средства, собранные с помощью этого налога.

Кроме того, ряд законов ("Об образовании", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", "О науке и государственной научно-технической политике" и т.п.), не относящихся к бюджетному законодательству, тем не менее содержит правовые нормы, регламентирующие бюджетные отношения, например, устанавливающие в процентах минимальные бюджетные расходы на образование и науку или предоставляющие те или иные субсидии и льготы за счёт бюджетных средств и т.п.

То, что в настоящее время ни в одной стране бюджетные принципы не исполняются в полной мере, создаёт серьёзные проблемы в мировой финансовой системе. Анализируя их, многие специалисты финансовых ведомств различных стран и Международного валютного фонда констатируют, что для надлежащего исполнения бюджетных принципов потребуется ещё немало времени и усилий [22].

Для преодоления трудностей с реализацией бюджетных принципов и решения других бюджетных проблем было предложено моделировать государство как юридическое лицо [11].

В настоящее время законодательством Российской Федерации установлен ряд специальных организационно-правовых форм для отдельных бюджетных учреждений, унитарных предприятий и других государственных организаций. Но юридическая форма определения государства в целом отсутствует, что в бюджетной сфере приводит к неурегулированности правовых полномочий и отношений между бюджетами разных уровней, наличию так называемой внебюджетной деятельности, нецелевому и нерациональному расходованию бюджетных средств и т.п.

Моделирование государства как юридического лица позволяет использовать применительно к нему такие фундаментальные признаки и атрибуты юридического лица, как правоспособность и способность нести обязанности, наличие обособленного имущества и возможность отвечать им по обязательствам и т.п. В частности:

- государственные ресурсы должны быть отделены от ресурсов частных лиц;
- все активы, пассивы и собственный капитал государства как юридического лица должны быть отражены в его балансе;
- все правовые нормы, касающиеся сбора государственных финансовых ресурсов (налоговых, таможенных и проч.) и их расходования (на образование, науку, пенсионное и другие виды социального обеспечения и т.п.), должны рассматриваться в рамках только бюджетного законодательства, в котором Бюджетный кодекс Российской Федерации должен иметь высшую юридическую силу, как, например, Гражданский кодекс Российской Федерации в гражданском законодательстве.

Модель государства как юридического лица показывает, что для эффективного управления государственными финансами необходимо, чтобы все финансовые средства государства собирались и распределялись только через государственный бюджет и регулировались только бюджетным законодательством. Существование же внебюджетных фондов и внебюджетной деятельности является фактором, снижающим эффективность управления государственными финансами.

Важной особенностью государства как юридического лица является высокий общественный уровень функционирования. Эффективное государство не может и не должно дезагрегировать свою деятельность до такого уровня, который позволял бы ему напрямую вмешиваться в микроэкономику.

Вывод о том, что моделирование государства как юридической единицы может решить бюджетные проблемы, базируется на разработанной в юриспруденции кризисной теории возникновения государства, а также на фундаментальных бюджетных принципах, полученных на основе теоретических исследований и практического опыта, накопленного в самых развитых странах.

Отличительные черты государства определяются природой его возникновения, целями и методами деятельности. К основным целям государства относятся обеспечение коллективной безопасности, правопорядка, социально-экономической защищённости и стабильности, недопущение монопольного влияния рыночных структур на общество и т.п. Реализация таких целей не может основываться на коммерческой основе, в противном случае государство превратится в рыночную структуру и перестанет соответствовать своему предназначению.

Модели, рассмотренные в разделе 1, показывают, что рыночные механизмы саморегулирования кардинально отличаются от механизмов государственного регулирования.

Рыночные механизмы саморегулирования ориентированы на свободную конкуренцию и перестают работать в условиях монополии. Поэтому для нормального функционирования рыночной экономики её необходимо защищать от монополий, в связи с чем антимонопольные законы играют очень большую роль в странах с развитой рыночной экономикой.

По этим же причинам рыночная экономика заинтересована в увеличении количества самостоятельных производителей и потребителей. В этой связи большую роль играет поддержка предпринимательства и защита потребителей, расширение "горизонталей" саморегулирования.

Основной целью производителей в рыночной экономике является получение максимального дохода (прибыли), а законодательство принимается ими во внимание в той мере, в какой его несоблюдение может повредить достижению основной цели.

Механизмы государственного регулирования ориентированы на монополию власти и перестают работать в условиях многовластия или конкуренции во власти. Поэтому для нормального функционирования государства его необходимо защищать от рыночной конкуренции и коммерческих целей, в связи с чем в сильных государствах большую роль играет антикоррупционное законодательство.

В отличие от рынка сильное государство не заинтересовано в большом количестве государственных структур, имеющих возможность проводить самостоятельную политику. В этой связи большую роль играет устранение дублирования функций и дублирующих государственных структур, сокращение полномочий отдельных государственных структур, построение «вертикали» регулирования.

Основные цели государства являются общественно значимыми и не должны выполняться иначе, как в соответствии с законодательством (причём не только с его «буквой», но в первую очередь с «духом») [16, 24].

Для достижения общественно значимых целей государство должно иметь необходимые финансовые ресурсы. Они не должны основываться на рыночной конкуренции, коммерческих отношениях с участниками рынка или благотворительности. Сбор финансовых ресурсов государства должен быть обезличен, что достигается с помощью налоговой системы, являющейся неотъемлемой частью бюджетной системы.

Жёсткая отстранённость государства от рынка возможна, когда созданы такие условия, в которых каждый может реализовать свои коммерческие интересы вне государства, в рыночной экономике. Тогда государство может избавиться от коммерческих функций и заняться решением только государственных задач.

Хотя правовая модель государства должна строиться на основе публичного права, её общие свойства можно определить по аналогии с некоммерческой организацией. Метод аналогий описан в статье 6 Гражданского кодекса Российской Федерации, а общие свойства коммерческих и некоммерческих организаций - в статье 50.

Главное различие между ними состоит в следующем. Коммерческие организации в качестве основной цели своей деятельности преследуют извлечение прибыли. Некоммерческие же организации не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели и могут осуществлять предпринимательскую деятельность только такую, которая соответствует их целям деятельности, и лишь в той мере, в какой это служит достижению целей, ради которых эти организации созданы.

Основные цели государства как некоммерческой организации прописаны в Конституции Российской Федерации. Важное качество бюджетной политики, являющееся следствием отличия государства от коммерческой организации, состоит в том, что её главной целью является не максимизация доходов (прибыли), а обеспечение выполнимости государственных функций с учётом реальных условий жизни всего общества.

Государственная бюджетная политика должна формироваться исходя из макроэкономических целей. Первичной в ней является бюджетная политика в области расходов, а бюджетная политика в области доходов, в том числе налоговых доходов (налоговая политика), должна обеспечивать выполнение бюджетной политики расходов. Фискальные цели налоговой системы должны быть подчинены интересам общества и государства, а не наоборот [25].

Бюджетная политика должна строиться исходя из того, что финансовых ресурсов должно быть не меньше и не больше того, что необходимо для решения общественных задач. В этой связи «перевыполнение плана» по налогам является недостатком в работе бюджетной системы.

С другой стороны, государство обязано нести бремя содержания принадлежащего ему имущества, трудовых и природных ресурсов в количестве, соответствующем решаемым задачам и реальным возможностям. В частности, между объёмами финансирования бюджетников и их количеством должно быть соответствие, достаточное для того, чтобы исключить участие бюджетников в рыночных отношениях и получение ими дополнительного финансирования со стороны рыночных структур. При этом, все доходы и расходы государства должны быть сконцентрированы в его бюджетной системе.

Объективно анализировать бюджетную политику и прогнозировать её последствия помогают методы макроэкономического анализа и прогнозирования. Будучи направлены на анализ и выявление существенных факторов из массы второстепенных, они позволяют в моделях прогнозирования не переносить сложившиеся пропорции на будущее, как это часто делается, например, в налоговой сфере, а исследовать различные сценарии развития социально-экономических процессов [14, 26].

Отказ от информационной избыточности и инерционных методов снижает риск постановок задач, которые в математике называются некорректными и приводят к непредвиденным и нежелательным последствиям и неэффективным решениям [14, 19].

В то же время затратные модели государственной службы способствуют принятию инерционных решений и разрастанию учёта до неоправданно больших размеров. Они стимулируют ведомства уходить от решения вопросов в общественных интересах и в то же время в целях самосохранения брать на себя как можно больше функций и полномочий, обеспечивающих доступ к административным рычагам, чему способствует сметное финансирование без чёткой увязки с конечными результатами [10, 15].

Экономический, финансовый и правовой анализ позволяет выявить некоторые условия, при которых государственные и рыночные функции смешиваются. В частности, это происходит при отделении потребителя от конечного результата массой посредников в системах обязательного страхования (пенсионного, медицинского и проч.), налоговых системах типа налога на добавленную стоимость, схемах расчётов через посредников (например, через единый центр расчётов между собственниками жилья и поставщиками услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства), небанковских накопительных системах типа пенсионной и т.д. Все подобные модели не отвечают требованиям фи-

нансовой прозрачности и нужны узаконенным (обязательным) посредникам, а не потребителям, для которых важен конечный результат, основанный на прямых договорах и расчётах с исполнителями без посредников. Рассмотрим некоторые из них.

О государственных внебюджетных фондах уже говорилось. Переходя к обязательному страхованию в частных компаниях, государство поддерживает развитие этой важной отрасли, но при этом, с одной стороны, оно само вмешивается в рыночные отношения, а с другой, предоставляет некоторым рыночным структурам полномочия, которые могут быть только у государства, в частности, полномочия получать финансовые ресурсы нерыночного характера, по сути являющиеся налогами.

Много проблем имеется с налогом на добавленную стоимость. В настоящее время он введён в действие практически во всех развитых странах, за исключением США. Тем не менее, именно США имеют самую развитую рыночную экономику и самый мощный бюджет в мире.

Считается, что данный налог является налогом на потребление, стимулирует экспорт, легко считается, имеет хорошие возможности для контроля и может приносить большие доходы в казну. При оценке эффективности налога на добавленную стоимость его обычно сравнивают с налогом с продаж. Однако его следует сравнивать также с налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц, с помощью которых можно регулировать как доходы потребителей, так и расходы производителей отдельно, т.е. воздействовать отдельно на совокупный спрос и отдельно на совокупное предложение. В структуре добавленной стоимости прибыль и доходы физических лиц агрегируются согласно соотношению (6). Поэтому налог на добавленную стоимость является более грубым регулятором совокупного спроса и предложения.

С помощью налогов на доходы физических лиц, на прибыль корпораций и на бизнес можно осуществлять дифференцированное регулирование и при этом иметь самый большой бюджет в мире, как показывают табл.5 и 6 с данными о правительственных доходах США [21].

**Таблица 5**  
**ДАнные О ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ДОХОДАХ США**  
Млрд. долл. США

Доходы	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Доходы - всего, в т.ч.	2 117	2 269	2 440	2 614	2 780	3 001	2 992	2 872
от физических лиц	778	870	969	1 071	1 159	1 287	1 292	1 112
от корпораций (налоги на прибыль)	211	223	237	239	248	259	199	213
от бизнеса (косвенные)	595	620	646	681	713	754	775	800
взносы на социальное страхование	533	556	588	623	660	701	726	747

Как видно, в структуре доходов бюджета США источником наибольших поступлений являются физические лица, а поступления из прибыли корпораций являются наименьшими, что создаёт благоприятные условия для деятельности корпораций и бизнеса. В то же вре-

мя высокие доходы физических лиц позволяют получать от них такие же большие доходы в бюджет.

**Таблица 6**  
**ДАнные О ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ДОХОДАХ США**  
%

Годы	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Доходы - всего, в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100
от физических лиц	36,8	38,3	39,7	41,0	41,7	42,9	43,2	38,7
от корпораций (налоги на прибыль)	10,0	9,9	9,7	9,1	8,9	8,6	6,7	7,4
от бизнеса (косвенные)	28,1	27,3	26,5	26,1	25,6	25,1	25,9	27,9
взносы на социальное страхование	25,2	24,5	24,1	23,8	23,8	23,4	24,3	26,0

Отметим также, что в общепринятых схемах уплаты налога на добавленную стоимость оформляется множество счетов-фактур, формирующих целую цепочку промежуточных звеньев до конечного потребителя и огромное количество учётной и отчётной информации. Кроме того, обычно предусматривается механизм налоговых возмещений, которые достигли в бюджете чрезмерно больших размеров, что неоднократно отмечалось Счётной палатой Российской Федерации. Данные, характеризующие размер возмещений, предусмотренных в Федеральных законах о федеральных бюджетах Российской Федерации на 2002 и 2003 гг., приведены в табл.7. Как видно, предусматривались возмещения только экспортёрам по товарам, производимым на территории Российской Федерации, в размерах, составляющих 35% от предполагаемых доходов по этим товарам [26, 27].

**Таблица 7**  
**ДАнные ПО НАЛОГУ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ (НДС)**

Показатели	Млрд. руб.	
	2002	2003
Доходы – всего, в т.ч.	2 125,7	2 417,8
налоговые доходы – всего, в т.ч.	1 726,3	1 892,4
НДС – всего, в т.ч.	773,5	946,2
НДС на товары, производимые на территории Российской Федерации, в т.ч.	578,0	690,5
возмещение НДС, уплаченного поставщикам материальных ресурсов, использованных при производстве экспортной продукции	201,0	240,0
НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	195,5	255,7

\* Из Федеральных законов о федеральных бюджетах Российской Федерации

Помимо рассмотренных факторов, способствующих смешению рыночных и государственных функций, большие проблемы возникают в жилищно-коммунальной сфере. Они связаны с нарушением фундаментальных норм Гражданского кодекса и будут рассмотрены в разделе 3.

Неразрешимые сложности для бюджета несёт расплытие однотипных функций и полномочий по разным государственным структурам, которые, действуя от лица государства, не только вступают в противоречивые отношения с обществом, но и конкурируют между собой в государственной среде, превращая её в рынок, что недопустимо. Так, в сфере государствен-

ных финансов действует множество самостоятельных структур, которые в целях самосохранения берутся за функции, имеющие лишь касательное отношение к финансовой сфере (например, в области государственной регистрации).

Уже неоднократно и справедливо отмечалось, что требуется повысить качество многих законов, регулирующих административные и бюджетные отношения, привести во взаимное соответствие нормы и положения в действующем законодательстве, устранить противоречия в нём [26].

В качественной правовой системе должен быть минимум норм, достаточных для использования в судебных процедурах и ориентированных на создание судебных прецедентов. Важное место в системе правовых актов в Российской Федерации занимают решения Конституционного Суда РФ, являющиеся источником общего, прецедентного (основанного на судебном прецеденте) права и имеющие высший юридический статус (ст.125 Конституции РФ) [14].

Решения Конституционного Суда РФ позволяют оперативно и, что очень важно, квалифицированно реагировать на реалии жизни. Это важно, поскольку законодатели стремясь к разработке всё большего количества новых нормативно-правовых актов, часто затрудняют применение уже действующих качественных законов и даже Конституции.

Моделирование механизмов принятия законов показывает, сколь несовершенны они и сколь сильно зависят от механизмов лоббирования, коррупции и т.п. Например, парадокс Эрроу показывает, как с помощью простого изменения порядка предлагаемых для выбора вариантов можно добиться любого нужного "правового" решения и результата.

В табл.8 в качестве примера показаны варианты изменения налогового бремени, выбор которых осуществляется большинством из трёх лиц на основе их предпочтений (строки табл. 1). Цифры в клетках обозначают рейтинг (место) того или иного решения.

**Таблица 8**  
**ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЙ И ПРЕДПОЧТЕНИЙ**

Лицо, принимающее решение	Варианты изменения налогового бремени		
	уменьшить	не менять	увеличить
<b>А</b>	1	2	3
<b>Б</b>	3	1	2
<b>В</b>	2	3	1

Если сначала предложить сделать выбор между первыми двумя вариантами изменения налогового бремени (уменьшить - не менять), то двое (А и В) предпочтут первый вариант (уменьшить). В результате следующий выбор будет производиться между выбранным на первом этапе первым вариантом (уменьшить) и оставшимся третьим вариантом (увеличить) и двое (Б и В) предпочтут третий вариант (увеличить). Таким образом, при таком порядке выбора вариантов будет принято решение об увеличении налогового бремени.

Если же сначала предложить сделать выбор между вторым и третьим вариантом (не менять - увеличить), то двое (А и Б) предпочтут второй вариант (не менять). В результате следующий выбор будет производиться между выбранным на первом этапе вторым вариантом (не менять) и оставшимся первым вариантом (уменьшить) и двое (А и В) предпочтут первый вариант

(уменьшить). Таким образом, при таком порядке выбора вариантов будет принято решение об уменьшении налогового бремени.

Итак, в первом сценарии будет принято решение об увеличении налогового бремени, а во втором - прямо противоположное решение о его уменьшении, т.е., манипулируя лишь порядком рассмотрения различных вариантов, важное бюджетное решение можно поставить в зависимость от формальных процедур выбора. Но в бюджетной сфере пересекаются различные интересы: частные, общественные, ведомственные, региональные и т.д. В результате могут быть приняты весьма субъективные решения.

Это ещё раз подчёркивает незаменимость объективных методов моделирования для принятия беспристрастных общественно эффективных решений. Далее рассматриваются проблемы самоуправления и конкретные решения некоторых актуальных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

### 3. Проблемы самоуправления и их решение в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Общая тенденция развития современных государств направлена на обеспечение максимального участия граждан в решении задач управления в государстве. Она реализуется на разных уровнях иерархической системы власти. При этом Конституция Российской Федерации провозглашает направление на создание такого государства, в котором:

- источником, определяющим смысл, содержание и применение власти, является человек, весь народ (статьи 2, 3, 18);
- формой для реализации смысла и содержания власти служат правовые нормы, законы (статьи 4, 15);
- аппаратом, применяющим власть для реализации законов и волеизъявления народа, которое может быть выражено непосредственно через референдумы, выборы и т.п., служат органы местного самоуправления и органы государственной власти (статья 3).

Между источником, формой и аппаратом власти при определенных условиях могут объективно возникнуть антагонистические противоречия. Этого можно избежать при достаточном уровне правового сознания и гражданской зрелости разных слоев населения, которого можно достичь в информационном обществе. Но сегодня подавляющая часть организаций и граждан весьма далека от этого уровня, и в этом одна из главных причин того, что большая часть населения не может сознательно, квалифицированно и эффективно участвовать в решении сложных задач управления, стоящих не только перед государством в целом, но и перед отдельными регионами страны.

В частности, это происходит из-за отсутствия эффективного доступа к информации, необходимой для решения задач управления, а также возможностей для ее квалифицированного использования. Поэтому люди стараются минимизировать свое участие в решении общих проблем, предполагая, что они могут быть решены централизованно на государственном уровне. Но мировая практика показала, что чем более развито общество, тем уже круг задач, которые могут и должны решаться на уровне государственной власти, призванной выполнять функции, связанные с законодательной деятельностью, судебной властью, правоохранитель-

ной службой, обеспечением социальных гарантий и т.п.

Решение же основной массы вопросов, связанных с жизнью и деятельностью граждан и организаций, все больше переносится на нижние уровни управления. Практическим и непосредственным продолжением государственной власти на нижних уровнях системы управления является местное самоуправление, которое в России признано Конституцией, при этом органы местного самоуправления, согласно статье 12 Конституции, не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов.

Местное самоуправление должно позволять местным жителям участвовать в решении вопросов местного значения, владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов, осуществлении охраны общественного порядка и т.п. Однако при значительных размерах территорий и большом количестве жителей решение перечисленных вопросов осуществляется, как правило, не непосредственно гражданами, а органами местного самоуправления.

Более того, местное самоуправление может свестись к самоуправству, борьбе за власть и многовластию. Но власть в стране может быть только одна - государственная, функционирующая на основе законов публичного права. Всё остальное самоуправление должно осуществляться на основе законов гражданского права, основанного на принципах равенства участников отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства, беспрепятственного осуществления гражданских прав и т.п. (статья 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Таким образом, истинное и непосредственное участие граждан в самоуправлении может осуществляться лишь на уровне физических лиц и добровольных объединений граждан. Так, граждане могут владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, в том числе финансовыми ресурсами, на уровне физических лиц или добровольно созданных ими объединений и юридических лиц в соответствии с гражданскими полномочиями, предоставленными гражданским законодательством.

Объединения создаются добровольно с целью увеличения имущественных и финансовых возможностей отдельных граждан. В частности, такие объединения могут быть неформальными, без образования юридического лица. Правовая основа для неформального объединения имущества граждан содержится в главе 16 "Общая собственность" Гражданского кодекса Российской Федерации. В этом случае теоретически можно создать значительную по размерам собственность, управление которой будет осуществляться непосредственно членами неформального объединения. Однако на практике для эффективного управления общей собственностью даже в таком объединении придётся создать хотя бы неформальную, т.е. без образования юридического лица, организацию, что допускается Федеральным законом "Об общественных объединениях".

Другой вариант участия граждан в самоуправлении связан с образованием ими юридических лиц для управления общей собственностью и финансами. Как

известно, Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрено, что "юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации)" (часть 1 статьи 50).

Возможности самоуправления на основе коммерческих организаций не соответствуют его целям, так как главная цель деятельности коммерческих организаций не зависит от организационно-правовой формы и состава участников, не отражает всего многообразия интересов людей и соответствует возможностям и интересам небольшого круга людей, являющихся их учредителями.

Базовыми для организации самоуправления на нижнем уровне иерархии могут стать некоммерческие организации типа потребительских кооперативов. Действительно, цели их деятельности могут отражать разнообразные интересы различных слоев населения, а механизм управления в таких организациях основан на долевом участии граждан во владении, пользовании и распоряжении общей собственностью, в том числе финансовыми ресурсами. Кроме того, если истинными хозяевами коммерческих организаций являются их учредители, то некоммерческие организации типа потребительских кооперативов основаны на добровольном и равноправном членстве.

Статус некоммерческих организаций определен в Гражданском кодексе Российской Федерации, а также в Федеральных законах "О товариществах собственников жилья", "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", "О некоммерческих организациях" и др. Граждане, являющиеся членами некоммерческих организаций, создают их по собственной инициативе для удовлетворения своих конкретных потребностей. Поэтому они имеют мотивацию для того, чтобы принимать участие в управлении своими организациями, и возможности для того, чтобы делать это непосредственно и реально.

Таким образом, в настоящее время участие основной массы населения в управлении значимыми по размеру землями, имуществом, финансами и т.п. вполне возможно через членство в некоммерческих организациях типа потребительских кооперативов. В них все члены организации имеют действительно реальные возможности получать необходимую информацию и участвовать в принятии управленческих решений. Например, все члены товариществ собственников жилья, жилищно- и гаражно-строительных кооперативов, дачных и садоводческих товариществ реально участвуют в управлении крупными хозяйственными объектами (кондоминиумами), включающими жилые и нежилые помещения, здания, прилегающие к ним территории и т.п.

Отметим психологическую проблему, которую необходимо решить для преодоления сложившегося в былые годы скептического отношения к организациям типа жилищно- и гаражно-строительных кооперативов. Дело в том, что в прежней правовой системе рядовые члены этих кооперативов имели мало возможностей влиять на решения правления кооператива, а правление, в свою очередь, было практически полностью

зависимо от органов исполнительной власти. Поэтому решение общих вопросов в кооперативе носило субъективный характер и обычно приводило к множеству конфликтов, которые не находили справедливого правового разрешения.

Гражданский кодекс Российской Федерации коренным образом изменил правовое положение кооператива как юридического лица и его членов как физических лиц, предоставив им возможности для решения общественных проблем на основе права и власти закона. В результате для членов кооператива становится действительно важно иметь полную и достоверную информацию о деятельности своей организации, ее имущественном и финансовом состоянии, правовом положении, ее месте в окружающем мире и связях с другими организациями.

Однако властные полномочия, переданные на более низкие уровни управления типа субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, часто используются вопреки принципам самоуправления, действующему законодательству, международному праву и просто разумным и цивилизованным нормам.

В частности, эти образования берут на себя полномочия по владению, пользованию и распоряжению общим и даже частным имуществом без достаточных на то оснований. В этой связи одна из главных и наиболее общих проблем современного государства состоит в необходимости проведения четких границ между государственной и частной собственностью.

Исследование общей проблемы проведем на конкретном примере жилищно-коммунального хозяйства. Моделирование общих проблем на примере жилищно-коммунального хозяйства целесообразно в силу актуальности задачи реформирования жилищно-коммунального хозяйства, устойчиво высокой в течение многих лет доли бюджетных расходов на эту сферу и стабильно низкой эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства и т.п. В табл.9 приведены данные о расходах консолидированного бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство в сравнении с расходами по другим статьям наиболее крупных государственных расходов.

**Таблица 9**  
**РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА**  
**НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО**

*% ко всем бюджетным расходам*

Статьи расходования бюджетных средств	Годы						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Жилищно-коммунальное хозяйство	13,4	13,4	13,4	11,5	10,1	10,2	9,7
Образование	11,8	12,2	13,4	11,8	11,7	11,0	11,8
Здравоохранение и физическая культура	8,4	8,3	9,2	8,0	8,2	7,8	7,9
Обслуживание государственного долга	5,8	7,0	4,9	17,7	15,1	14,1	10,1

Как видно из табл. 9, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство составляют одну из самых больших статей бюджетных расходов. Но многие из таких расходов носят нецелевой характер и не доходят до конечных потребителей. Проанализируем причины этого.

Жильё относится к основным средствам и определяет экономический потенциал его собственников. Сегодня значительные активы в этой сфере принадлежат

как государству, так и частным лицам, которые таким образом являются обладателями капитала. Право собственности предоставляет его обладателям возможность получать доход, например, от продажи жилья, сдачи его в наём и т.п. Такая возможность отсутствует у тех, кто не имеет жилья в собственности. Им в случае нехватки средств на проживание государство, обладающее собственным жилищным фондом, может независимо от экономической выгоды сдавать жильё в социальный наём, выполняя социальные функции, установленные в Конституции Российской Федерации.

Однако бремя содержания имущества, включая строительство и ремонт жилья, его обслуживание, является проблемой для государства несмотря на то, что бюджетные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство высоки. Одна из причин состоит в том, что размеры имущества, находящегося в государственной собственности, завышены<sup>1</sup>. Для выявления первопричин такой ситуации обратимся к главе 18 Гражданского кодекса Российской Федерации, играющей исключительно важную роль в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Согласно статье 290 Гражданского кодекса Российской Федерации собственникам квартир (гражданам, организациям, государству) "в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры".

Сегодня содержание соответствующего имущества и выполнение функций управления в большинстве многоквартирных домов осуществляется организациями жилищно-коммунального хозяйства. Незначительная часть домов обслуживается и управляется на принципах самоуправления товариществами собственников жилья, жилищно-строительными кооперативами и т.п. Расходы  $P$  на содержание домов зависят от их стоимости  $C$  и должны покрывать текущие и капитальные затраты, при этом функция  $P(C)$  - неубывающая.

Индивидуальные расходы (плата за телефон, электричество, газ и т.п.) должны рассчитываться для каждой квартиры отдельно, а оплата производится напрямую в организации, обеспечивающие оказание соответствующих услуг. Расчёты общих затрат на содержание всего дома (текущее обслуживание, капитальный ремонт и т.п.), заключение договоров с обслуживающими организациями и определение их условий сегодня обычно производятся без участия жильцов. Между тем, все расходы по содержанию как квартир, так и всего дома должны нести собственники.

Действительно, Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает, что любой собственник квартиры в многоквартирном доме автоматически обладает долей в праве собственности на общее имущество в доме. Это означает, что ему принадлежат на праве общей долевой собственности несущие конструкции дома (несущие стены, фундамент и т.п.), общие помещения дома (подвалы, чердаки, лестничные клетки и т.п.), механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, обслуживающее

<sup>1</sup> Если при выделении средств на ЖКХ будет учитываться жильё, находящееся в частной собственности и стоящее иногда сотни тысяч долларов, то бюджетные расходы будут завышены.

более одной квартиры (т.е. стояки и оборудование в подвалах, на чердаке, крыше и т.д.).

Собственник квартиры имеет право пользоваться, владеть и распоряжаться общей долевой собственностью. Но в отличие от своей собственной квартиры её собственник не вправе также свободно пользоваться, владеть и распоряжаться общим имуществом дома (перестраивать что-либо, сдавать в аренду и т.п.), так как здесь требуется согласие остальных собственников.

Никакие Дирекции единого заказчика, Районно-эксплуатационные управления, жилищно-строительные кооперативы, товарищества и другие организации не имеют тех прав, какие имеют собственники. Права собственников защищаются Гражданским кодексом Российской Федерации, а в случае их злостного нарушения – и Уголовным кодексом Российской Федерации.

Более того, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 1998 года за № 10-П, которое является окончательным, не подлежит обжалованию, вступило в силу и действует непосредственно, каждый собственник квартиры для реализации своих прав по распоряжению общей собственностью не обязан пребывать в какой-либо организации, созданной для управления домом другими собственниками (даже если их большинство), например, в жилищно-строительном кооперативе, товариществе и т.д.

Согласно этому Постановлению, любая организация не вправе нарушать права собственников квартир, не являющихся её членами, в том числе налагать на них дополнительные обязанности, выходящие за рамки возмещения необходимых затрат, или устанавливать для своих членов какие-либо привилегии и льготы по владению и пользованию общим имуществом.

Определение необходимых затрат на содержание общего имущества дома должно производиться в порядке достижения общего согласия всех собственников. Споры должны разрешаться в порядке судебного гражданского разбирательства. Злостное же нарушение прав собственников (например, незаконное присвоение доходов от сдачи в аренду общих помещений, незаконное распоряжение ими и т.п.) может повлечь уголовную ответственность.

На основе индивидуальных и общих затрат рассчитывается годовая сумма, часть которой оплачивается из государственного бюджета. Оставшуюся часть оплачивают собственники имущества и арендаторы (наниматели). При этом имущество, сдаваемое государством в социальный наём, не является доходным, т.е. расчётные расходы на него оплачиваются нанимателями и арендаторами, не являющимися собственниками, только частично. Государство, выполняя свою социальную функцию, компенсирует недостающую часть.

Другая часть бюджетных расходов связана с необходимостью содержания имущества, также принадлежащего государству, но не используемого на социальные цели. Оно может быть доходным, если его сдавать в аренду (коммерческий наём), т.е. государство должно получить чистый доход в результате коммерческого использования имущества.

Расходы на оставшуюся часть имущества, которая не используется на социальные или иные государ-

ственные цели, являются чистыми потерями государственного бюджета.

Часто нерезультативное расходование бюджетных средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства возникает из-за неисполнения требований Гражданского кодекса Российской Федерации, основанных на учёте объективных экономических и социальных законов. Так как согласно ст. 290 Гражданского кодекса Российской Федерации собственники квартир являются также собственниками общих помещений и оборудования дома, то в соответствии с экономической логикой, выраженной в юридических нормах Гражданского кодекса Российской Федерации, дом уже не относится к активам любой обслуживающей организации, а значит, стоимость имущества, принадлежащего государству в сфере жилищно-коммунального хозяйства, должна быть уменьшена на стоимость имущества, находящегося в частной собственности, включая частную долю в праве общей долевой собственности.

Один из критериев результативности бюджетных расходов - это степень соответствия активов, стоящих на балансе у государства, тем активам, которые на самом деле принадлежат государству, а одна из причин нерезультативности бюджетных расходов - завышение государством своих активов и, как следствие, завышение расходов на их содержание. Приведение государственных активов в сфере жилищно-коммунального хозяйства в соответствие с экономическими законами и юридическими нормами Гражданского кодекса Российской Федерации меняет отношения в финансовой сфере, в частности, за счёт финансирования непосредственно собственников жилья и направления им субсидий для использования по целевому назначению в жилищной сфере в случае, например, угрожающего износа жилья, стихийных бедствий и т.п.

По нашему мнению, государственные средства и силы должны быть приведены в соответствие с частной ответственностью собственников за управление своим имуществом и должны быть направлены не на выполнение за недобросовестных собственников их обязанностей, а на поддержку и защиту прав добросовестных собственников. При этом должны быть уменьшены расходы на реализацию административных полномочий всевозможных государственных инспекций (эти полномочия должны реализовываться судебными и правоохранительными органами) и увеличены расходы на их материально-техническое обеспечение и квалифицированное выполнение мониторинговых функций.

Для реализации этих положений общая собственность должна быть разделена на доли (в денежном выражении) между всеми собственниками. Необходимо также система непрерывного финансового учёта жилья (в денежном выражении). Отметим, что первоначально собственнику принадлежит капитал, наиболее весомую часть которого составляет, как правило, доля в праве общей долевой собственности. Капитал может возрасти также в результате внутриквартирного текущего ремонта. Если аналогичные изменения внутри квартиры или в общем имуществе дома делаются за счёт бюджетных средств, это должно быть отражено в стоимости активов (основных средств), принадлежащих государству. Может иметь место и обратная ситуация, когда, например, в результате аварии стоимость имущества уменьшается. Необходимо учиты-



вать также возможность переоценки основных средств.

В любом случае непрерывный учёт позволяет всегда иметь объективную оценку стоимости имущества и соответствующих затрат. В налоговой сфере это должно позволить устанавливать справедливые налоги на имущество и доходы. Например, налоговыми законами для организаций, обслуживающих жилые дома, предусмотрена льгота по налогу на имущество организаций. Но даже если бы не было этой льготы, жилой дом никак не должен относиться к объекту налогообложения организации, обслуживающей этот дом. В то же время, если обратиться к налогу на имущество физических лиц, то здесь ситуация с точностью до наоборот. А именно, очевидно, что объектом налогообложения должна быть часть общего имущества дома, на которую собственник квартиры имеет право долевой собственности, т.е. налоговые законы должны отражать экономически и юридически обоснованное бремя содержания имущества. Отметим, что если использовать современные информационные технологии, то можно организовать непрерывный сбор и обработку первичных данных без промежуточного и неэффективного сбора вторичной (отчётной) информации.

Ликвидация громоздкой отчетности налогоплательщиков может быть осуществлена на базе информационных сервисных центров, бесплатно обслуживающих клиентов, которые с помощью инспекторов в онлайн-режиме могли бы в любое время вводить в государственную базу данных первичную финансовую информацию. В результате государство стало бы обладателем достаточно полной и в любое время актуальной информации о своих финансовых ресурсах.

## Литература

1. Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д. Экономика. М.: Лаборатория Базовых Знаний, 2000./
2. Анисимов С.А., Петров А.В. Основные направления деятельности органов государственной власти и нормативно-правовая база их информационно-аналитического обеспечения. В сб. "Информационные технологии в структурах государственной службы" под ред.А.В.Петрова. М.: РАГС, 1999.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 2000.
4. Анисимов С.А., Тихомиров М.М. Проблемы информатизации в субъектах Российской Федерации. "Проблемы информатизации", 1999, выпуск 4.
5. Анисимов С.А. Некоторые аспекты формирования информационных ресурсов в России. "Информационные ресурсы России", 2001, N 1.
6. Концепция формирования информационного общества в России. Институт развития информационного общества. Интернет-адрес-<http://www.iis.ru>.
7. Федеральная целевая программа "Электронная Россия (2002 – 2010 годы)". Государственный университет - Высшая школа экономики. Интернет-адрес-<http://www.hse.ru>.
8. Илларионов А. "Лекарство от спада". "Известия", 19.09.96.
9. Илларионов А. - Марков М. Чем меньше государство участвует в экономике, тем больше шансов выйти из кризиса? "Дуэль", 22.10.96, N 18.
10. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2004 году".
11. Анисимов С.А. К вопросу о реализации бюджетных принципов. "Финансы", 2002, N 12.

12. Суркова Т.И., Анисимов С.А., Королёв А.Ю. Факторный анализ показателей исполнения бюджета и макроэкономических прогнозов. – "Финансы", 2002, N 6.

13. Анисимов С.А. Решение правовых задач в налоговой сфере с помощью новых информационных технологий. В сб. "Информационные технологии в структурах государственной службы" под ред.А.В.Петрова. М.: РАГС, 2001.

14. Анисимов С.А., Остапенко В.В., Погорелко И.А. Проблемы прогнозирования налоговых доходов. "Аудит и финансовый анализ", 2003, N1.

15. Реформа власти в России: состояние и перспективы. Доклад ГУ-ВШЭ. М.: 2002.

16. Анисимов С.А., Тихомиров М.М. Некоторые информационные и правовые аспекты регулирования отношений в виртуальных средах. "Научно-техническая информация", серия 1, 2001, N 10.

17. Анисимов С.А., Петров А.В., Тихомиров М.М. Применение новых информационных технологий для решения задач в правовой сфере и обучения в области информатики и права. "Научно-техническая информация", серия 1, 1999, N 9.

18. Арнольд В.И. Теория катастроф. М.: "Наука", 1990.

19. Анисимов С.А., Зайцева И.С., Райбман Н.С., Яралов А.А. Типовые линейные модели объектов управления. Под ред. Н.С.Райбмана. М.: Энергоатомиздат, 1983.

20. The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel – Laureats. Интернет-адрес-<http://www.nobel.se>.

21. U.S. Economic Accounts. Bureau of Economic Analysis: Интернет-адрес-<http://www.bea.doc.gov>.

22. Материалы программы подготовки МФ для федерального казначейства Российской Федерации. М.: 2000-2001.

23. Основные показатели системы национальных счетов. Госкомстат России: Интернет-адрес-<http://www.gks.ru>.

24. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. М.: Статут, 2000.

25. Налоговая политика России: проблемы и перспективы. Под ред. И.В.Горского. М.: "Финансы и статистика", 2003.

26. Заключение Счётной палаты на проекты Федеральных законов о федеральных бюджетах Российской Федерации. Счётная палата Российской Федерации: Интернет-адрес-<http://www.ach.gov.ru>.

27. Федеральные бюджеты Российской Федерации. Минфин России: Интернет-адрес-<http://www.minfin.ru>.

*Анисимов Сергей Александрович*